

**“Estado, gestión  
y políticas públicas:  
Argentina bajo la lupa”**

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2018) Núms 98-110, págs. 399-670

### Editorial Número Especial

“Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa”

- |  |   |
|--|---|
| Ramió Matas, Carles<br><i>Universitat Pompeu Fabra</i>                                 | El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público (2018-98, págs. 401-421)   |
| Agoff, Sergio. Mansilla, Gabriela<br><i>Universidad Nacional de Gral. Sarmiento</i>    | Potencialidad de los enfoques institucionalistas en el análisis de los procesos de formación en Administración Pública en Argentina (2018-99. págs.422-441)                     |
| Bonifacio, José Alberto. <i>Universidad de Buenos Aires – AAEAP</i>                    | Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina (2018-100. págs.442-456)  |
| Cao, Horacio. Laguado Duca, Arturo.<br>Rey, Maximiliano                                | Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del siglo XXI (2018-101. págs.457-476)   |
| Coutinho, María Eugenia<br><i>Universidad Torcuato Di Tella</i>                        | De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina (2018-102. págs.477-492)                              |
| Dalbosco, Hugo Luis<br><i>Universidad Católica Argentina</i>                           | La formación del servicio exterior en la Argentina (2018-103. págs.493-505)   |
| Grandinetti, Rita M. <i>GEIP.FCPyRRII Universidad Nacional de Rosario</i>              | Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias (2018-104. págs.506-525)   |
| Isuani, Fernando. Pereyra, Elsa. Serafinoff, Valeria. U. Nacional Gral. Sarmiento      | Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente (2018-105. págs.526-547)  |
| Oszlak, Oscar<br><i>Investigador titular del CEDES</i>                                 | ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto? (2018-106. págs.548-571)  |
| Pagani, María Laura<br><i>Universidad Nacional de la Plata</i>                         | Aprendizajes y experiencias en presupuestos participativos: se hace camino al andar (2018-107. págs.572-589)  |
| Pando, Diego.<br>Maldonado, Cintia   | Cambio organizacional, tecnologías de información y fortalecimiento de la gestión pública. El caso de la Dirección Nacional de Migraciones (2008-2015) (2018-108. págs.590-605) |
| Salas, Eduardo Arturo  | Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. (2018-108. págs.606-650)                               |
| Germán Stalker<br><i>Universidad de San Andrés<br/>Universidad Nacional de Litoral</i> | Políticas de Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública. Alternativas para la evaluación de su impacto (2018-108. págs.651-670)                                  |



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

Ricardo García-Vegas (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Cecilia Güemes  
José A. Hernández-Bonivento  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

## Número Especial

### Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa

---

En un escenario de diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, experimentadas tanto a nivel nacional como internacional, los desafíos de los Estados y sus gobiernos como actores centrales para el bienestar de las sociedades han aumentado. Las turbulencias en los mercados, las limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar crisis de carácter global, el proceso de fragmentación social, el intenso cambio tecnológico, la mayor capacidad de movilización por parte de actores no estatales, la apatía y desconfianza ciudadana hacia la política y las instituciones públicas, entre otras cuestiones, conllevan desafíos multidimensionales y de baja estructuración cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales típicos de diseños y arquitecturas organizacionales configurados sobre la base de las ideas del Siglo XX.

En este sentido, y como presidente la **Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública** (institución cuya existencia resulta del proceso de convergencia de distintos actores que tienen en común a la administración pública como campo de interés), invito al lector a recorrer esta **edición especial de Estudios Working Papers GIGAPP**, que pretende contribuir al debate crítico y reflexivo sobre el Estado, la gestión y las políticas públicas.

Comenzamos abriendo este número con un artículo de nuestro estimado Prof. El Dr. **Carles Ramió**, autor referente en Iberoamérica sobre una gran cantidad de temas en las ciencias administrativas, y muy especialmente sobre los futuros de la administración y la gestión pública. Carles nos hablará en esta ocasión del impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público.

A partir de aquí, una premisa fundamental subyace a todos los trabajos que aquí se presentan: como nos

enseñara Guillermo O'Donnell, el Estado es el ancla indispensable de los derechos de la ciudadanía. Este anclaje es especialmente importante para los sectores postergados, discriminados y/o excluidos, quienes no tienen la posibilidad de "fugarse" del Estado mediante la contratación de diversos servicios o beneficios privados. De esta manera, y reconociendo que un orden estatal nunca es neutro, el Estado se encuentra en el centro de la problemática sobre cómo generar un orden público legítimo que esté en condiciones de responder a los intereses de la sociedad y de realizar sus derechos, mediante un proceso de desarrollo inclusivo.

En este contexto, el artículo de **Agoff y Mansilla** desarrolla elementos conceptuales provenientes del institucionalismo francés y anglosajón para el estudio de los procesos formativos en Administración Pública y el análisis de la constitución de tramas en las que se articulan actores, intereses y conocimiento.

Bajo el marco de las políticas basadas en evidencias, el trabajo de **Bonifacio** reflexiona sobre los alcances de la modernización y la innovación, dando cuenta de los actores y de las tendencias centrales de las políticas implementadas y destacando las similitudes de los tres planes de modernización de Argentina en lo que va del siglo (2001, 2008 y 2016).

**Cao, Laguado y Rey** muestran los diferentes formatos y patrones de gestión pública para avanzar en lo que los autores denominan el Estado Nacional Popular, modelo que Argentina optó por desarrollar con fortalezas y debilidades en la primera década del presente siglo (en sintonía con varios de los países de la región).

El texto de **Coutinho** explora la evolución institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros desde su creación, producto de la reforma constitucional de 1994, hasta la actualidad, enfocándose principalmente en la organización, en las funciones desempeñadas y en los

perfiles de los jefes de gabinete a lo largo del período analizado.

**Dal Bosco** describe a los diplomáticos profesionales como una singular élite estatal en el conjunto de la burocracia argentina que se destaca por su continuidad y por constituir una comunidad de práctica cuya identidad y capacidad de adaptación se definen a lo largo del desarrollo de la carrera funcional.

Ante un nuevo auge de la innovación en la gestión pública de la mano de la noción de gobierno abierto, **Grandinetti** analiza proyectos innovadores llevados a cabo en gobiernos locales de la provincia de Santa Fe en los últimos 30 años a partir de la percepción de los actores de estos proyectos.

**Isuani, Pereyra y Serafinoff** aportan elementos conceptuales y empíricos que permiten, desde una estrategia comparada, avanzar en el conocimiento de las capacidades burocráticas del Estado argentino en cuatro sectores, a saber: ambiente y desarrollo sustentable, infraestructura vial, infraestructura del transporte ferroviario, y ciencia, tecnología e innovación.

El trabajo de **Oszlak** intenta abrir camino hacia una reflexión sistemática sobre cómo y hacia dónde debe orientarse la formación en materia de Estado Abierto, poniendo de relieve la magnitud de los esfuerzos que se requieren tanto del lado estatal como de la sociedad y planteando el dilema entre acciones incrementales de capacitación o una estrategia global que contemple los alcances del esfuerzo.

Mediante un estudio de casos comparados, **Pagani** reflexiona sobre el presupuesto participativo a nivel local, poniendo énfasis en la mirada de los actores y tomando distancia de una visión consolidada en los estudios de participación que toma como lineal las influencias de la ciudadanía en la política pública.

**Pando y Maldonado** presentamos los principales factores clave y retos que implica la utilización de tecnologías de información para mejorar la gestión pública, a partir del caso de la Dirección Nacional de Migraciones entre 2008 y 2015. Así, entre los principales factores

clave se destacan el ambiente tecnológico, el liderazgo político, la estrategia de mejoras incrementales, la incorporación de recursos humanos, las iniciativas de capacitación del personal, una asignación presupuestaria acorde a las iniciativas y la gestión del área de tecnología alineada a los objetivos del organismo. Por su parte, los principales retos estuvieron relacionados con la necesidad de una gestión integral del desarrollo de las personas, la tensión entre el dinamismo de la oferta de tecnología y la capacidad de adquisición de equipamiento, la escasa evaluación y la débil coordinación con otros organismos públicos.

El artículo de **Salas** documenta el largo proceso de consolidación institucional del régimen de empleo público del personal civil de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un proceso de aprendizaje socio histórico que refleja cambios culturales de largo aliento que el país ha recorrido, y está recorriendo, en etapas de avances y retrocesos. Asimismo el texto presenta propuestas que contribuyen al debate requerido para consolidar un espacio de acuerdos y legitimaciones entre diversos actores vinculados al fortalecimiento del empleo público.

**Stalker** nos muestra el impacto positivo de la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública en tanto fortalece el sistema institucional y asegura el estado de derecho y explora la eficacia del marco legal para la implementación de una política de transparencia y la posibilidad de evaluar el impacto de dichas políticas.

En síntesis, con enfoques conceptuales, metodologías y casos diversos, esta edición especial refleja la pluralidad de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública como espacio institucional que pretende promover el intercambio de ideas y recursos de conocimiento orientados al desarrollo del Estado, la gestión y las políticas públicas.

**Dr. Diego Pando**

Presidente. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.  
Coordinador de número especial.

# El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público

Ramió Matas, Carles

*Universitat Pompeu Fabra*

 carles.ramio@upf.edu

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

---

## Resumen

¿Qué tipos de nuevos perfiles profesionales y qué nuevas competencias requiere la Administración pública del futuro? ¿Cómo gobernar y gestionar la nueva organización del trabajo en el empleo público? La nueva organización del empleo público bajo el impacto de la revolución de la digitalización, la robotización y la inteligencia artificial supone un objeto de estudio fascinante a la vez que urgente. En este documento, se intentan responder a estas preguntas y abordar bajo una perspectiva de conjunto los desafíos asociados al impacto de la inteligencia artificial y de la robótica sobre el empleo público.

## Palabras clave

Administración pública; inteligencia artificial, empleo público, gestión pública; robótica

## Abstract

What are the types of new professional profiles and new competencies that the public administration of the future requires? How to govern and manage the new organization of work in public employment? The new organizational challenge of public employment under the impact of the revolution of digitalization, robotization and artificial intelligence is both fascinating and urgent object of study. In this paper, we try to answer these questions and address, from a global perspective, the challenges associated with the impact of artificial intelligence and robotics on public employment.

## Keywords

Public administration; artificial intelligence, public employment, public management; robotics.

---

## 1. El nuevo empleo público: perfiles profesionales a desaparecer y nuevos roles profesionales

### Los puestos y perfiles de profesionales públicos que pueden desaparecer

Las administraciones públicas operan en múltiples sectores de gestión y de prestación de servicios y a nivel práctico representan una muestra bastante precisa del sistema laboral en el sector de los servicios. Las estimaciones sobre los puestos de trabajo actuales que pueden desaparecer en un horizonte de entre 10 y 20 años oscilan entre el 30 y el 60 por ciento del total. Una cifra intermedia (45 por ciento) podría ser la estimación más correcta. Uno de los estudios más precisos, elaborado por la Universidad de Oxford (Frey y Osborne, 2016), realizó un repaso a más de 700 trabajos actuales y el resultado fue que el 47 por ciento de los mismos pueden considerarse de alto riesgo de ser automatizados en los próximos 10 o 20 años. Su conclusión es que "la fusión de la robótica, las tecnologías de la información y la inteligencia artificial va a tener un impacto devastador en el mercado laboral". En la Administración pública podría acontecer exactamente lo mismo. Según Ford en su trabajo *El ascenso de los robots: la tecnología y la amenaza de un futuro sin empleos* (2016) advierte que "la gente que ahora está amenazada es cualquiera que esté sentada en un despacho y haciendo un trabajo que requiera la manipulación de información, especialmente si es de una manera rutinaria". Esta es la definición del típico puesto de trabajo de un burócrata público. Se estima que durante el período 2015 a 2020 (por tanto, hablamos del presente) se van a perder siete millones de empleos, de los cuales dos terceras partes corresponden a oficinistas y administrativos (Moreno, 2018). Pero sobre la destrucción de empleo a corto plazo (los próximos 4 años) no hay un pronóstico claro y algunos estudios auguran la creación de empleo neto debido a que se van a contratar expertos en inteligencia artificial y robótica sin todavía destruir los puestos de trabajo susceptibles de ser automatizados (Manpower, 2018). En un estudio sobre las trece profesiones más amenazadas (BBVA, 2016) aparecen, entre otras, las siguientes: mecanógrafo, trabajos de secretaría, gestor financiero, gestión de nóminas y salarios, recepcionista y empleado de correos. Por ejemplo, la bella y sexista asistente "Amelia" (secretaria virtual de Isoft) está sustituyendo puestos de secretaría. También es muy conocido el robot Pepper que recibe y acompaña a los pacientes en los hospitales y que ya se está introduciendo en centros hospitalarios de carácter público. Se trata de un robot humanoide que es capaz de detectar las emociones de los pacientes y que empatiza con ellos. Los costes de este robot son bastante bajos: entre 15 y 20 mil euros (<https://aliverobots.com/precio-pepper/>). Esta pérdida de empleo ocasionada por la automatización afecta también a muchos otros sectores y perfiles profesionales. En el ámbito sanitario también operan desde hace tiempo robots cirujanos (el más conocido es el robot Da Vinci que ya está presente en 13 hospitales públicos). Además de la sustitución de conductores de automóviles, metros y trenes y de pilotos de aeronaves hay que tener en cuenta puestos como los de los asistentes sociales que ya están siendo sustituidos por robots como GiraffPlus (popularmente conocida como *La Sueca*) en la tarea de cuidar a las personas mayores (los denominados *Carebots*: robots para el cuidado humano). Los ámbitos más susceptibles de ser robotizados en las administraciones públicas de España son los siguientes (las cifras que se analizan son aproximadas al ser pronósticos, pero se sustentan en datos reales):

1. Transportes: conductores de transportes públicos, chóferes de cargos públicos, mensajeros, etc. Se trata de un colectivo bastante numeroso (sólo en Madrid hay 1.900 conductores de metro y 5.500 conductores de autobuses públicos) y, además, es un sector que está muy bien retribuido (entre 40 y 45 mil euros anuales). Renfe posee una plantilla de unos 5.000 maquinistas que tienen unas retribuciones que oscilan entre los 30 y 60 euros. El total de empleados públicos en este sector es de unos 50.000 en toda España. Todos estos puestos van a desaparecer en el futuro.

2. Empleados de correos: carteros y manipuladores. Es un colectivo de más de 50.000 efectivos que pueden reducirse en el futuro en un 90 por ciento.
3. Trabajos de carácter administrativo y auxiliar. Estos perfiles profesionales pueden desaparecer en más de un 80 por ciento. Hay en España aproximadamente 550.000 efectivos con estas características (grupos C1 y C2). Este sector va representar la mayor pérdida de puestos de trabajo en el sector público: los burócratas de carácter más operativo.
4. Trabajos de carácter burocrático de elevado nivel (A1 y A2) encargados de tareas de tramitación de expedientes, gestión económica y de personal, etc. que pueden ser objeto de robotización en un 70 por ciento. En España hay unos 150.000 efectivos con este perfil.
5. Cuerpos de seguridad: la combinación de la robótica (drones de vigilancia, etc.) y de la inteligencia artificial puede implicar la reducción del 30 por ciento de estos efectivos. Hay que tener en cuenta que una parte de estos empleados realizan también tareas administrativas de carácter rutinario. Este colectivo alcanza 235.000 efectivos (cuerpos de seguridad del Estado, policías autonómicos en Cataluña y Euskadi, y policías de la Administración local).
6. Personal penitenciario: los sistemas robotizados en seguridad de los centros penitenciarios podría implicar una reducción del 30 por ciento del personal penitenciario. En España hay unos 27.000 efectivos en este ámbito (Administración General del Estado y Generalidad de Cataluña).
7. Fuerzas armadas: reducción del 30 por ciento de un colectivo de 142.000 efectivos
8. Trabajadores sanitarios: El desarrollo de la *eHealth* puede implicar la reducción del 20 por ciento de 610.000 efectivos en toda la sanidad pública española.
9. Trabajadores en los servicios sociales: reducción del 20 por ciento por la implantación de la robótica en la asistencia social (*Carebots*). Se estima que en España este sector agrupa a unos 60.000 empleados públicos.
10. Administración de justicia: reducción del 30 por ciento de un colectivo 65.000 empleados públicos.

Estos colectivos que pueden ser objeto de robotización representan a 800 mil empleados públicos sobre un total de 3 millones de empleados públicos que hay en la actualidad. Es obvio que el resto del empleo público fuera de estos colectivos de alto riesgo también se verá afectado por la robotización y por la inteligencia artificial. Una estimación muy conservadora sería la de plantear la potencial desaparición de un 10 por ciento de estos otros colectivos de empleados públicos lo que daría como resultado la posible desaparición de 200.000 empleados públicos adicionales. Por ejemplo, el sector que se estima que recibirá el impacto más discreto por el proceso de la robotización es el de la educación con solo un 8 por ciento (Moreno, 2018). Por tanto, hacer una estimación general del 10 por ciento no parece un pronóstico descabellado.

Solo con estas estimaciones desaparecerían en los próximos años un millón de empleados públicos (800.000 en los colectivos analizados uno 200.000 en los restantes) que representan el 33 por ciento de los empleados públicos que hay en la actualidad. Esta cifra coincide con las estimaciones más conservadoras de disminución del empleo y, por tanto, puede ser un porcentaje bastante orientativo del impacto de la robótica y de la inteligencia artificial en el empleo de las administraciones públicas del país. El ahorro para las finanzas públicas por esta drástica reducción del empleo público sería de aproximadamente de un 25 por ciento de los gastos en

materia de recursos humanos (capítulo I de los presupuestos). Curiosamente desaparecerían puestos de trabajo de los tramos retributivos más bajos de la Administración pero que poseen unas retribuciones públicas inflacionarias ya que están por encima de sus homólogas en el sector privado.

Este escenario de reducción de un tercio del empleo público por el impacto de la inteligencia artificial y por la robotización es el más conservador posible. Si se hacen otras estimaciones en las que se incorporaran las tareas públicas susceptibles de ser externalizadas y el simple impacto de la ofimática, que todavía no han interiorizado la mayoría de las administraciones públicas, el porcentaje de destrucción del empleo público podría ser mucho más profundo pudiendo llegar hasta al 60 por ciento del total del empleo público (Ramió y Salvador, 2018: 58 y 59).

### Los nuevos perfiles profesionales de los empleados públicos

La renovación de los perfiles profesionales no es nada nuevo y forma parte de nuestra realidad desde la primera revolución industrial. Por ejemplo, tan solo un uno por ciento de los empleos que existían hace algo más de un siglo han pervivido hasta la actualidad. Por otro lado, se suele partir de la consideración que "la historia ha demostrado que la tecnología no elimina puestos de trabajo pues, aunque algunas profesiones se vuelven obsoletas, aparecen otras nuevas" (Tamames, 2018). Esta afirmación de los economistas liberales ha sido cierta en las dos revoluciones industriales anteriores (la máquina de vapor y los automóviles) pero no ha sido tan evidente en la tercera (sociedad de la información) y mucho menos en la cuarta (robótica). Es un lugar común poner el siguiente ejemplo: en el Detroit de 1990, las tres mayores compañías valían 36.000 millones de dólares, facturaban 250.000 millones de dólares y empleaban a cerca de 1,2 millones de personas. En Silicon Valley, las tres mayores compañías tienen un valor de 1,09 billones de dólares, comparativamente más alto, y facturan 247.000 millones de dólares. Sin embargo, estas empresas emplean a solo 137.000 personas, diez veces menos trabajadores de forma directa que en el Detroit de 1990. No obstante, algunos estudios reflejan que en los países más avanzados en la digitalización no presentan tasas de desempleo mayores. Al contrario, se observa una correlación negativa entre digitalización y desempleo (BBVA, 2016). Es difícil pronosticar cuantos empleos se van a crear gracias a la inteligencia artificial y la robótica ya que no se conoce exactamente los nuevos perfiles profesionales que puedan aflorar. Por ejemplo, en el año 2006 nadie podía imaginar que el surgimiento del teléfono móvil iPhone revolucionaría el mercado con la plataforma de aplicaciones Appstore en 2008. Actualmente el impacto de Apple en número de empleos es de más 1,4 millones, de los cuales 1,2 millones de personas se dedican a la programación de Apps (190.000 de ellas en España). Por tanto, es muy probable que en el futuro suceda algo parecido.

Es cierto que en las dos primeras revoluciones industriales desaparecieron muchos puestos de trabajo, pero que se crearon todavía más de nuevos. Pero ahora puede ser diferente. Muchos autores (Mason, 2016, Foro de Davos, 2017, Moreno, 2018) consideran que con la revolución de la sociedad de la información y con la robótica se van a destruir más empleos que los nuevos que se van a crear. Internet de las Cosas, Big Data, Inteligencia Artificial, Impresión 3D, Cloud Computing, Realidad Virtual y Aumentada o Robótica son términos que parecen alejados de nuestra vida cotidiana pero que, cada vez más, resultan transversales en casi cualquier actividad económica. La cuarta revolución (tecnológica) se caracteriza por el hecho de que el mundo real se está convirtiendo en un enorme sistema de información. Los robots se vuelven inteligentes y capaces de adaptarse, comunicarse e interactuar, trabajando mano a mano con los seres humanos, su utilización se está ampliando en la producción, la logística y también en la gestión de oficinas. Sus funciones se pueden controlar de forma remota (Sargadoy, 2017). En sólo un lustro, la disrupción tecnológica interactuará con otras variables socioeconómicas, geopolíticas y demográficas para generar una tormenta perfecta que hará que



el mercado laboral salte por los aires. Según el informe de Davos (2017), los cambios tecnológicos y demográficos destruirán más de siete millones de puestos de trabajo antes de 2020, dos tercios de los cuales serán rutinarios trabajos de oficina, como la mayoría de roles administrativos. También se espera que sufran mucho los empleados en procesos de fabricación y producción, pero estos tienen un poco más de margen para mejorar su cualificación, por lo que podrán optar a una reconversión si reaccionan a tiempo. Cierto es que se crearán también dos millones de nuevos oficios en campos relacionados con la informática, las matemáticas, la ingeniería y la arquitectura, pero basta hacer una sencilla resta para ver que no serán suficientes. Más de cinco millones de personas se irán al paro para siempre (Foro de Davos, 2017). Otro indicio es el que nos aporta el WorldEconomicForum (2016) en que pronostica que las tecnologías de la automatización sustituirán a los humanos, de aquí al 2025, en un 16 por ciento de los empleos, pero que como consecuencia de su uso originarán un 9 por ciento de nuevos trabajos. Por tanto, se va a perder un 7 por ciento de empleo neto. Haldane, analista del Banco de Inglaterra, afirma "hay una gran posibilidad de que el espacio reservado a las habilidades humanas siga encogiéndose aún más. Si esta visión fructifica existirá el riesgo de un desempleo o un subempleo masivo, y un ensanchamiento de la brecha de salarios, entre los que ocupan posiciones altamente especializadas y el resto de la población". En definitiva, aunque es cierto que se va a producir una sustitución laboral entre viejos y nuevos puestos de trabajo y profesiones, por primera vez en la historia una revolución tecnológica va a destruir más puestos de trabajo que a crear de nuevos. Pero, quizás mucho más grave, es que parece más que probado que la automatización va a generar mayor desigualdad económica y precariedad en el empleo. Ante esta situación autores como Ford (2016) anticipan que el creciente mal estar por la desaparición y por la precariedad de los trabajos solo va a poder afrontarse con medidas radicales como la Renta Básica: una paga mensual para todos por el mero hecho de ser ciudadanos y para que tengamos un mínimo colchón económico, en una época de incertidumbres constantes.

En el caso de nuestras administraciones públicas se ha realizado el pronóstico de la futura desaparición del 33 por ciento de los actuales puestos de trabajo (un millón de empleos públicos). Las administraciones públicas realizan un conjunto de tareas de carácter mecánico y rutinario que son totalmente susceptibles a su automatización. Pero también es obvio que se van a crear nuevos puestos de trabajo que podría vaticinarse en aproximadamente la mitad de los que se van a destruir: creación de 500.000 nuevos puestos de trabajo. Esta posibilidad más que una tragedia representa una enorme oportunidad ya que:

- Por una parte, va a disminuir la masa laboral pública en un 16 por ciento sobre el total y en unos 500.000 empleados públicos (el resultado de un millón de puestos destruidos, pero con medio millón de puestos nuevos). Esta circunstancia va aligerar una parte de las cargas económicas del futuro de las administraciones públicas. Este ahorro puede ser neto o puede dedicarse, en parte, a retribuir mejor a los empleados públicos del futuro incrementando su profesionalización y la profundidad de sus nuevas funciones.
- La pérdida de un millón de empleos públicos obsoletos no va a generar ningún coste social gracias a la afortunada casualidad, en este caso, de que la Administración pública española está muy envejecida. En los próximos 12 años se van a jubilar más de un millón de empleados públicos (Ramió y Salvador, 2018: 246). Por tanto, se va a producir, en términos generales, la desaparición natural sin costes sociales de los puestos de trabajo obsoletos. Además, se van a ofertar medio millón de nuevos perfiles profesionales para que la generación que ha nacido alrededor del año 2000 (generación totalmente digital y muy bien formada) puedan acceder al empleo público y renovar tecnológicamente a la Administración. Pero la fortuna que en el sector público español coincida el proceso de destrucción de puestos

de trabajo por la inteligencia artificial y la robótica con un empleo público muy envejecido no hay que estropearlo. Por ello, a partir de ahora las administraciones públicas deberían ser muy cuidadosa con las ofertas de empleo público. Su tarea no puede ser más sencilla: no ofertar los puestos de trabajo que puedan ser obsoletos en los próximos años (en el caso que sean imprescindibles para el presente la solución sería externalizarlos) y, en cambio, ofertar puestos de trabajo polivalentes y muy cualificados para que puedan absorber unos nuevos perfiles profesionales todavía difíciles de precisar. Pero los acontecimientos de los dos últimos años (ofertas de empleo público de 2017 y de 2018, que vuelven a ser masivos) no pueden ser más decepcionantes ya que un porcentaje muy alto de los puestos ofertados corresponden a perfiles totalmente obsoletos como los de administrativos y auxiliares administrativos. Se trata de un error enorme. Una cosa es que a la Administración pública le cueste ser proactiva y tener una cierta visión estratégica, pero otra muy distinta es que sea sencillamente estúpida.

- Por otra parte, ya hace tiempo que se detectan déficits importantes en determinados ámbitos organizativos de la Administración (planificación, control, evaluación e innovación) y en determinados perfiles profesionales (analistas, evaluadores, gestores de gobernanza, etc.) que podrán ser incorporados en el futuro sin grandes tensiones económicas.

La pregunta clave es: ¿Qué tipos de nuevos perfiles profesionales y qué nuevas competencias requiere la Administración pública del futuro? Hay unanimidad en la literatura sobre la materia que los puestos de trabajo del futuro y/o los puestos que no van a ser objeto de automatización son los que poseen algunos de estos ingredientes:

- 1) Puestos de trabajo que conllevan una alta dosis de empatía: por ejemplo, el personal sanitario, de servicios sociales, policiales o penitenciarios. Estos ámbitos al ser objeto de robotización parcial van a requerir todavía mayor capacidad de empatía en los componentes humanos de sus respectivos sectores para equilibrar la frialdad de la robótica.
- 2) Profesiones con un alto componente de creatividad. Este tipo de profesiones representa el ámbito más importante de la Administración pública del futuro. Hay que aplicar en el sector público lo que en el sector privado se identifica como "economía creativa" (Westlake, 2014). Según Bakhshi, director de Economía Creativa de Nesta "los trabajos creativos son aquellos que requieren el uso de habilidades cognitivas para producir bienes o servicios que pueden ser anticipadas plenamente". Este directivo estima que existe el potencial para crear hasta un millón de nuevos empleos en esta categoría en los próximos 15 años en el Reino Unido (...) Hasta el 24 % de los trabajos actuales pueden considerarse como creativos y el 87 % están en bajo o nulo proceso de automatización frente al 40 por ciento de los empleos en general" (El Mundo, 2016). Se trata de empleos como artistas, músicos, diseñadores, programadores, arquitectos, relaciones públicas, etc. El papel de estos profesionales es esencial no solo en las industrias estrictamente creativas sino en casi todos los sectores de la economía.
- 3) Puestos en que se requiere la inteligencia social. Todas las tareas de atención al ciudadano en la que es imprescindible un contacto humano: además de los puestos sanitarios, educativos y sociales habría que contemplar todos aquellos puestos de información pública, de control de la calidad, de solución de problemas burocráticos de alta intensidad, etc. que requieran un contacto directo con los ciudadanos. Además, hay que añadir los puestos directivos y, en especial, de dirección de equipos y de proyectos de trabajo.
- 4) Profesiones en las que hay un alto componente de negociación: este ámbito laboral es uno de los más potentes en la Administración pública del futuro. La moderna resolución de los problemas públicos en

un contexto de gobernanza política y de gestión requiere de una gran actividad de negociación con los diversos actores políticos, sociales y económicos para hacer aflorar la inteligencia colectiva. La defensa del bien común y del interés general es muy compleja y requiere grandes dosis de negociación para intentar conciliar los distintos intereses políticos, sociales y económicos. Empleos derivados del proceso de smartificación, de la robótica, del internet de las cosas y la impresión 3D. Por ejemplo, harán falta especialistas que organicen el trabajo y negociando una nueva relación entre humanos y robots, en la que los dos trabajen juntos, en vez de convertirse en meros sustitutos de unos a otros (Gownder et al., 2017). Otro ejemplo, serían los empleos derivados de la regulación pública de la smartificación y de la robótica. Especialistas en seguridad digital y de inteligencia artificial. Pero el nuevo nicho laboral público más importante va a ser el de entrenador de los sistemas de inteligencia artificial. Leal (2016) expone las diez nuevas profesiones derivadas de esta revolución:

- a. Analistas y programadores de Internet de las cosas (IoT): Los números que rodean al sector del Internet de las cosas lo muestran con claridad: esta tecnología, que en 2014 ocupaba a 300.000 profesionales especializados, necesitará multiplicar por 15 su fuerza laboral para el año 2020, según las proyecciones de VisionMobile. Van a hacer falta profesionales con conocimientos analíticos, de programación y lógica, que sean capaces de sacar partido a la llegada de estas tecnologías. Serán trabajadores formados en ingeniería informática, pero también del resto de las ingenierías con amplios conocimientos de programación sobre internet de las cosas y, por supuesto, big data.
- b. Arquitecto de nuevas realidades: se necesitan personas con conocimiento de desarrollo de videojuegos, sociología y psicología. Su formación debe incluir programación, gamificación, realidad virtual y aumentada, complementados con nociones de humanidades. Esto abre una puerta para quienes empiecen por la programación y decidan avanzar hacia las humanidades, pero también para quienes desde la psicología o la sociología deseen avanzar hacia su aplicación a las nuevas tecnologías.
- c. El big data: se trata de un ámbito tecnológico que en 2015 ya generó un negocio global de más de 115.000 millones de euros y los próximos años seguirá creciendo. La aplican empresas y administraciones de mayor y menor tamaño, y su futuro está ligado al desarrollo del Internet de las cosas. En este ámbito trabajan profesionales con conocimientos analíticos, de programación y lógica. Son personas formadas en matemáticas o estadística, especializados en aplicar sus disciplinas a las nuevas tecnologías.
- d. Diseñador de órganos: ya se está utilizando la impresión 3D para los órganos sencillos (como las vejigas) y pronto se hará para los más complejos. Por ello, hacen falta profesionales del mundo de la medicina que ayuden a consolidar esta tecnología y, sobre todo, que logren que se convierta en algo al alcance de todos. Necesitaremos sanitarios con conocimientos de impresión de órganos en 3D para trasplantes y experimentación médica. Estamos frente a una evolución del médico "tradicional", cuyo perfil será complementado con amplios conocimientos en impresión 3D y, por supuesto, de bioimpresión, lo que implica estar al día o investigar en el desarrollo de nuevos materiales y técnicas para lograr órganos cada vez más parecidos a los humanos.

- e. Robótica: la evolución del coste de la robótica, que ha bajado la última década un 27% y se espera un 22% adicional en la próxima, y de los avances provocados por las mejoras tecnológicas en los chips de silicio, sensores y computación. En este ámbito se desarrollará un tipo de profesional con conocimientos de ingeniería y ciencias de la computación que profundice en el desarrollo de robots con estabilidad dinámica, inteligencia y capaces de empatizar con quienes los necesitan.
- f. Diseñador de redes neuronales robóticas e inteligencia artificial: para que esa industria se desarrolle tendrá que haber personas especializadas en el funcionamiento de nuestro cerebro y en la tecnología necesaria para replicarlo de forma artificial y que semejante avance tenga aplicaciones concretas y útiles. El diseñador de redes neuronales ha de tener conocimientos lógico-matemáticos, de programación y, a ser posible, de filosofía para el desarrollo de nuevas aplicaciones sobre esta tecnología. Esta profesión abre una doble oportunidad: en primer lugar, para quienes estudiaron (o estudiarán) humanidades y se atreven a formarse en programación de aplicaciones de inteligencia artificial, pero también para los que apostaron por la ingeniería informática (y las disciplinas técnicas) y deseen seguir el camino que empezaron. En este caso, para lograr crear un robot que piense como una persona, necesitarán apoyarse en determinadas ramas de las humanidades.
- g. Terapeuta de empatía artificial: La llegada de los robots a las terapias hará necesarias personas con conocimientos de psicología, sociología, psiquiatría y, por supuesto, las nociones necesarias de programación y tecnología.
- h. Impresor 3-D: La impresión 3D ofrece oportunidades emprendedoras que, hasta hace muy poco, hubieran sido impensables. Sin embargo, lo que más llama la atención es su capacidad para transformar muchos modelos de negocio tradicionales completamente consolidados. Por todo ello, necesitamos profesionales de todos los sectores de actividad, con conocimiento sobre las herramientas de impresión 3D, capaces de imaginar (e inventar) qué más podemos hacer con ellas.
- i. Protésico robóticas: estas prótesis proporcionarán la posibilidad de devolver miembros con todas sus funciones y controlados por la mente a quienes los perdieron. Esto significa que serán necesarios profesionales con conocimientos de robótica, impresión 3D, biología y, aunque parezca mentira, los avances en telepatía y telequinesis con tecnologías informáticas. El perfil será el de un médico o profesional de la salud familiarizado con esa tecnología.
- j. Ingeniero de nanorobots médicos: La aplicación de la nanotecnología a la práctica médica recibe el nombre de nanomedicina, disciplina que está experimentando con el empleo de nanorobots para, entre otros usos, transportar fármacos dentro del cuerpo. A modo de ejemplo, se estima que dentro cinco años podremos recurrir a nanobots cerebrales para prevenir ataques epilépticos. Harán falta trabajadores del mundo médico con conocimientos multidisciplinarios que abarquen tanto la ingeniería y la computación, como la biología y el conocimiento tradicional de la práctica médica. Estamos frente a otra evolución de profesiones como la de médico y biólogo, que tendrán que complementar sus conocimientos con otros de robótica, y saber qué efectos puede tener la nanotecnología dentro del cuerpo humano.
- k. Abogado especializado en drones y ciberseguridad: El potencial de tecnologías como los drones o el Internet de las cosas es enorme. Sin embargo, llegan con muchos retos y riesgos so-

bre nuestra seguridad y la de nuestras empresas. Por ello, hace falta un marco regulador y profesionales que permitan su expansión, pero que también controlen y limiten lo que las personas sin escrúpulos podrían llegar a hacer con ellas. Para desarrollar y actuar en ese nuevo marco legal necesitamos abogados con conocimientos de tecnología y su marco regulador, que sean conscientes del impacto de estos avances sobre nuestras vidas y negocios.

Aunque estos grandes yacimientos de nuevas profesiones tienen un carácter global y, especialmente, para las empresas hay que hacer notar que buena parte de los mismos están orientados al ámbito de la sanidad que en España en más del 70 por ciento tiene un carácter público.

- 5) Directores y gestores: los puestos de trabajo que menos posibilidades tienen de ser automatizados son los directores de escuela y los directores y gestores de servicios sociales (BBVA, 2016).
- 6) Todas las tareas profesionales u operativas que no puedan realizar un robot. Con carácter residual todas aquellas tareas que no podrá realizar un robot en el futuro implican profesionales que van a mantener sus actuales puestos de trabajo, aunque van a ser mucho más productivos gracias al auxilio de la inteligencia artificial y de la robótica.
- 7) Nuevas tareas y servicios que van a emerger: es seguro que la implantación de la inteligencia artificial y de la robótica va a generar nuevos servicios públicos que ahora no se pueden pronosticar. Igual que hace unos años nadie podía prever ni el concepto ni los servicios prestados por las Apps y el importante nicho laboral que han generado. Por tanto, van a emerger nuevos conceptos, nuevos servicios públicos y, por tanto, nuevos perfiles profesionales de empleados públicos.

Ajustarse a esta nueva situación requiere adquirir otras capacidades que hasta ahora no eran necesarias. Desaprender mucho de lo aprendido y amoldarnos a la nueva realidad. Y para ello, es fundamental la conectividad, no sólo entendida como la conexión entre las personas o entre las máquinas sino también como la capacidad de interacción entre ambas” (Tamames, 2018).

## La nueva organización del empleo público

Otro tema de notable interés es como gobernar y gestionar la nueva organización del trabajo en el empleo público. La implantación de la cuarta revolución industrial está transformando de una manera radical la lógica del trabajo (Mercader, 2017). Flichy (2017) hace hincapié en la contraposición entre *trabajo cerrado* (el que se realiza en oficinas, establecimientos industriales u otro tipo de equipamientos) y *trabajo abierto* (propio de la era de la digitalización y con unas características diametralmente distintas). El trabajo abierto está vinculado a la tendencia cada vez más evidente en el mercado laboral al *do it yourself* o como construir cada persona su propia vida profesional (autoempleo, de factura muy discontinua), que será muy cambiante (Jiménez Asensio, 2018). Cada vez hay más empleados suscritos al trabajo abierto como un sistema de autoempleo en el que el profesional trabaja para distintas organizaciones e instituciones, incluso de manera sincrónica. Este trabajo no debe ser confundido con el precario y de bajas retribuciones sino con un trabajo muy variado (con elevada autorrealización para el profesional) y muy bien retribuido. Pero las fronteras del trabajo son tan difusas que cada vez hay profesionales que abarcan a la vez tanto el trabajo cerrado como el trabajo abierto. Pongamos un ejemplo de mi sector profesional: profesor universitario. Conseguir la estabilidad (trabajo cerrado) para un profesor universitario es una tarea difícil ya que antes hay que tener una vinculación inestable predoctoral (trabajo abierto) y, una vez se culmina el doctorado, una vinculación inestable postdoctoral (de nuevo trabajo

abierto) para realizar méritos para alcanzar un puesto de profesor permanente (trabajo cerrado). Un profesor universitario suele demorarse entre 10 y 15 años en contratos de carácter abierto para alcanzar un puesto permanente (trabajo cerrado). Además, muchos puestos de profesores universitarios suelen ser ocupados por profesores asociados (profesionales estables o no que operan en otros sectores y realizan tareas docentes a tiempo parcial) que son otro ejemplo de trabajo abierto. Si uno observa la plantilla de profesores de una universidad se da cuenta que solo un tercio son profesores permanentes (trabajo cerrado) y dos tercios son profesores no permanentes (trabajo abierto). Pero, además, las barreras entre trabajo cerrado y abierto se difuminan ya que hay entre los dos modelos muchos vasos comunicantes. Por ejemplo, un profesor permanente (en teoría paradigma del trabajo cerrado) tiene también ingredientes de trabajo abierto. Un profesor permanente de una universidad implica que imparte unas clases en la misma y que firma sus artículos y contribuciones con la etiqueta a la universidad que pertenece. Pero el resto de sus potenciales múltiples actividades tienen las características propias del trabajo abierto: imparte docencia (cursos y conferencias) en otras universidades e instituciones públicas u organizaciones privadas. Investiga de manera autónoma en equipos de su universidad o de otras universidades. Realiza transferencia de conocimiento (consultoría y asesoramiento) para diversas instituciones y organizaciones fuera de su universidad. Por si esto fuera poco, casi todo lo que escribe y elabora lo suele realizar en su domicilio ya que es muy extraño que un profesor escriba sus artículos en el despacho del centro universitario en el que hay muchas interrupciones y escaso confort para el trabajo intelectual. Y, finalmente, realiza buena parte del trabajo de campo para sus investigaciones fuera del recinto universitario. Es obvio que el trabajo de profesor universitario tiene un carácter muy abierto y es difícilmente generalizable. Pero cada vez se pueden detectar a funcionarios que trabajan de manera parecida a la de un profesor universitario. Tienen su plaza en una Administración pública (trabajo cerrado) pero su perfil resulta tan polivalente y atractivo que combinan su trabajo clásico con cursos, conferencias e informes para otras instituciones públicas o privadas. El problema que tienen estos nuevos perfiles profesionales es que están bajo el paraguas clásico del trabajo a tiempo completo y tienen problemas formales para poder realizar otras actividades extramuros de su institución. Pero lo hacen igualmente ya que la demanda real es tozuda y se ven en la obligación de extorsionar las reglas del juego para poder dar respuesta a sus legítimas expectativas profesionales y para poder atender a una demanda externa cada vez más creciente. En esta nueva lógica de organización del trabajo tienen plenamente sentido las preguntas que se formula Jiménez Asensio (2018): "¿Hasta qué punto en un escenario de trabajo "abierto" tendrá sentido mantener firmemente el trabajo "cerrado?; ¿Podrá permanecer intocable el estatuto de inamovilidad en un entorno de cambio acelerado, sancionando así un dualismo insostenible socialmente?".

La nueva organización del empleo público bajo el impacto de la revolución de la digitalización, la robotización y la inteligencia artificial podría operar, a modo de ejemplo, sobre tres modelos de empleo público:

- a) Vinculación estable bajo el prisma del trabajo cerrado: agrupa a los empleados públicos que por razón de su actividad deben ser estables y solo prestar sus servicios a una determinada Administración pública. Por ejemplo, los funcionarios que ejercen funciones de autoridad (jueces, fiscales, policías, inspectores de hacienda, diplomáticos, militares, etc.) deberían actuar bajo el vector del trabajo cerrado ya que son claramente incompatibles con tareas en el sector privado e incluso, en algunos casos, en otras administraciones. Otro ejemplo de trabajo cerrado agruparía a los empleados públicos que desempeñan funciones especialmente cualificadas vinculadas a la planificación, gestión, control, evaluación y los relacionados con el diseño de los dispositivos de inteligencia artificial. Estos puestos de trabajo representan el corazón de la Administración que no debe ser compartido con otros intereses y que requiere una adscripción profesional y una cultura institucional incompatible con otras lealtades profesionales. El problema con este colectivo es evitar su obsolescencia profesional en un contexto de cambios continuos y radicales. Tienen que ser profesionales en constante reciclaje y renova-

ción profesional ya que sino muchos puestos de trabajo de carácter permanente se convertirán en “asilos o centros de beneficencia de empleados públicos sin tareas o de legiones de funcionarios inadaptados a las exigencias tecnológicas del contexto. Pagar por no hacer nada, puede ser el resultado” (Jiménez Asensio, 2018). Para evitar esta situación hay que tener una visión de prospectiva para evitar convocar puestos de trabajo de carácter cerrado que en el futuro puedan desaparecer por la robotización y la inteligencia artificial. Y en los casos que los puestos vayan a ser necesarios en el futuro definirlos muy bien cuantitativamente e invertir en formación continua para evitar su obsolescencia. Por esta razón este tipo de trabajo cerrado no debería ser el mayoritario sino, justo lo contrario, el minoritario: aproximadamente un 50 por ciento de los empleados públicos. Un porcentaje reducido pero muy importante ya que de él depende la continuidad institucional de las administraciones públicas y que funcione su corazón para irrigar flujo institucional a la parte más variable y contingente de la Administración. Estos perfiles de empleados públicos deben acceder con modernos sistemas de selección, adecuados a las competencias a desplegar, pero de manera estrictamente meritocrática.

b) Vinculación estable combinando el trabajo cerrado con el trabajo abierto: esta vinculación laboral sería novedosa ya que sería transversal en el eje estable versus inestable con contenidos de ambos elementos. Por una parte, es importante que buena parte de los empleados públicos sigan poseyendo una vinculación estable y perdurable con una determinada Administración. Esta vinculación facilita la fortaleza institucional por la vía de una cultura y unos valores propios que es importante que compartan la mayoría de los empleados (y no solo la minoría estrictamente estable). Por otra parte, la nueva organización del trabajo basada en proyectos y los anhelos de los futuros empleados públicos se podrían canalizar mediante una lógica de trabajo abierto. Cada vez hay más empleados públicos que trabajan más en una dimensión abierta que cerrada. Se trata de un proceso más espontáneo que forzado y que aporta una sugerente simbiosis entre la Administración pública contratante y el empleado público. Es un modelo contingente y que genera interesantes sinergias entre intra y extramuros de la institución pública. Se nutre de los dos ingredientes básicos de una relación laboral (y que hasta poco solían ser contradictorios) seguridad/estabilidad y flexibilidad/autonomía. Aproximadamente el 40 por ciento de los empleados públicos deberían responder a este tipo de vínculo. Estos perfiles de empleados públicos deberían acceder, también, con modernos sistemas de selección, adecuados a las competencias a desplegar, pero de manera estrictamente meritocrática. Este tipo de contratos podrían tener las siguientes características:

- Vinculación estable con la Administración. Estos empleados forman parte de su plantilla fija, pero con un contrato a tiempo parcial: el 60 por ciento de un puesto de trabajo a tiempo completo y exclusivo.
- La propia Administración contratante puede ampliar de manera variable, en función de sus proyectos y necesidades contingentes, hasta el cien por cien de horario laboral del empleado.
- Otras administraciones públicas pueden contratar parcialmente a estos empleados para gestionar determinados proyectos. También lo podrían hacer empresas privadas con las que no exista conflictos de intereses con la Administración pública.
- No se trata en absoluto de un trabajo precario y mal retribuido del tipo de los perversos *mini-jobs*. Justo lo contrario, se trataría de un nuevo sistema de empleo muy bien retribuido, de alto valor profesional y muy motivador para los empleados. De hecho, la agenda laboral del

empleado la gestionaría el mismo en función de sus intereses y expectativas. El futuro del mercado tanto público como privado tendrá unas características tan abiertas que no debería ser muy complejo conciliar los intereses institucionales y organizativos con los intereses de los empleados.

- Este modelo tiene las ventajas propias de un modelo abierto que estimula el aprendizaje y el reciclaje continuo (competitividad laboral de los empleados) con ingredientes de estabilidad para que no se genere un sistema excesivamente duro e incierto. Estos empleados siempre dispondrán de un salario mínimo con el que puedan responder a sus necesidades básicas.
- c) Vinculación inestable bajo los parámetros del trabajo abierto: es el nuevo tipo de trabajo que se vincula a la cuarta revolución industrial que hace referencia a aquellos puestos de trabajo de carácter manual que aportan escaso valor añadido y que la robótica todavía no ha podido suplantar. Se trata, desgraciadamente, de trabajo precario por discontinuo y escasamente retribuido. Las administraciones públicas no pueden acoger en su seno a este tipo de empleados públicos ya que distorsionaría la cultura institucional. Por tanto, serían trabajos externalizados (en realidad ya hace tiempo que existen estos puestos externalizados en muchas administraciones públicas). Afortunadamente, se trataría de un volumen de empleados públicos de carácter residual y, como mucho, agruparía a un 10 por ciento del volumen total de los actuales empleados públicos y que, por tanto, dejarían de ser públicos. En cambio, el resto de empleados públicos con este perfil serían discontinuos, pero realizando tareas de apoyo de alto valor institucional y muy bien retribuidas. La diversidad de competencias, funciones y tareas que tiene que realizar la Administración combinada con la innovación y la creatividad genera que, en muchas ocasiones hagan falta determinados perfiles profesionales altamente cualificados que no están presentes en las plantillas estables y que no interesa tampoco estabilizar de cara al futuro. Este 10 por ciento de plantilla flexible y contingente supondría un espacio en el que la Administración pública pudiera respirar sin sentirse maniatada. El acceso a este tipo de puestos también debería ser meritocrática pero sin excesivos formalismos. En todo caso hay que tomar medidas especiales para que este porcentaje de empleados públicos volátiles no generen lógicas clientelares.

## **2. La organización del empleo público del futuro en la Administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público**

Es muy aventurado intentar vislumbrar cómo serán en el futuro las organizaciones públicas y la estructura de los empleados públicos sean estas personas o robots. El impacto de la robótica y de la inteligencia artificial no solo va a ser útil para ordenar conceptualmente la Administración pública (esencialmente superar definitivamente el clientelismo y orientarse estratégicamente a un modelo de gobernanza tanto en la dimensión de gestión como en la dimensión política), lograr niveles muy altos de eficacia y eficiencia (neutralidad burocrática fluida y eficaz, y gestión de servicios públicos de calidad) y alcanzar mayor capacidad de inteligencia e innovación institucional. La revolución de la inteligencia artificial podría también transformar de manera radical los sistemas tradicionales de organización del sistema político e institucional. ¿con la revolución tecnológica va a cambiar la democracia representativa (sistema de partidos y sistema electoral)? ¿se va a mantener la actual organización en ministerios, consejerías, concejalías, organismos autónomos, etc.? Con la revolución tecnológica los elementos más estructurales del sistema político e institucional pueden pasar a ser contingentes y, por tanto, objeto de revisión y de cambio. De todos modos, es probable que se mantengan las mismas piezas de nuestro sistema institucional para mantener la tradición y una línea de continuidad que aporte cer-



tidumbre al tejido social. Es decir, seguramente seguirán existiendo partidos políticos, parlamento, poder judicial, ministerios, organismos autónomos, etc. aunque todos ellos podrían operar de manera radicalmente distinta a la actual. Hoy por hoy es imposible imaginar la naturaleza de los cambios que puede implicar la revolución de la robótica y de la inteligencia artificial. Seguramente donde habrá más cambios en las administraciones públicas es en la naturaleza de sus servicios. Es probable que servicios públicos que ahora consideramos totalmente imprescindibles no lo sean en el futuro y se dejen de prestar o se deriven al sector privado. En cambio, lo que parece seguro es que se generaran nuevas necesidades sociales, que el sector público tendrá que atender, y que la propia tecnología va a abrir las puertas a nuevos servicios públicos inimaginables que van a aportar un mayor confort a los ciudadanos. Con la robotización en la Administración pública puede acontecer lo mismo que ha sucedido con la reciente aparición de los teléfonos inteligentes. Cuando surgieron los teléfonos inteligentes uno podía anticipar un nuevo concepto de movilidad, unos ordenadores de bolsillo, unas agendas personales y una cámara de fotografía. Lo sorprendente es la cantidad de nuevos servicios que ha logrado prestar un teléfono inteligente por la vía de los millones de App que prestan servicios totalmente nuevos e inimaginables hace unos años. Lo mismo va a acontecer con la robótica y la inteligencia artificial y habrá que esperar para vislumbrar la naturaleza del cambio cuando aparezcan conceptualmente el equivalente a los App.

En todo caso, aunque sea totalmente aventurado se puede realizar el ejercicio teórico sobre cómo podría organizarse de manera aproximada el empleo público del futuro a dos niveles: por una parte, sus principios básicos como modelo y, por otra parte, los perfiles profesionales que pueden asumir los robots, así como los mecanismos necesarios para convivir con empleados públicos humanos

### Principios del empleo público del futuro

Para intentar dictaminar el futuro sistema del empleo público lo primero que hay que fijar es un conjunto de elementos conceptuales a modo de ordenación del modelo. Los principios podrían ser:

- 1) Estar totalmente abiertos a la introducción de la inteligencia artificial y de la robótica. Resistencia cero es condición imprescindible para hacer sostenible en el futuro el sistema público. Intentar ser proactivos en esta materia y ansiar en buscar de manera activa los nuevos ámbitos susceptibles de ser robotizados. El sueño sería una Administración pública líder e innovadora en la introducción de la inteligencia artificial.
- 2) La robotización pública no tiene que ser a nivel instrumental muy distinta a la robotización privada. Pero a nivel conceptual y estratégico hay que partir del principio que son radicalmente diferentes. La robotización pública debe canalizarse mediante unos claros valores públicos y con una intensa y robusta implicación con los elementos de la ética pública. El sueño sería que una parte de los elementos de la ética pública aplicadas a las nuevas tecnologías sean transferidos al sector privado por la vía de la imitación o emulación o, en algunos casos, por la vía de la regulación e imposición.
- 3) Asumir con total naturalidad que los robots y los humanos va a compartir el trabajo, van a laborar juntos. Esto en principio, no debería ser tan difícil ya que máquinas y personas llevan centurias conviviendo juntos. Pero esta cohabitación se va a complicar con la inteligencia artificial (máquinas que toman decisiones) y con robots humanoides que van a compartir tareas con las personas. Hay que hacer toda una labor de formación para que esta convivencia no solo que sea pacífica, sino que genere

también sinergias. La innovación real va a residir en las sinergias entre personas y robots. Los potenciales problemas y conflictos son múltiples: ¿cómo se sentirá un empleado público que domina una materia cuando un dispositivo de inteligencia artificial tome una decisión contraria a su criterio profesional? Los robots humanoides serán muy eficaces y tendrán capacidades afectivas e incluso seductoras; en cambio, las relaciones interpersonales son más subjetivas y más conflictivas ¿algunos empleados públicos podrían sentirse más cómodos trabajando con robots rechazar trabajos cooperativos con otras personas? Curiosamente un nuevo problema que pueda aparecer es el contrario al que ahora se pronostica: que a los empleados públicos humanos les cueste más trabajar con otras personas que laborar con los robots.

- 4) Los empleados públicos robots van a reemplazar a los empleados públicos humanos en todas aquellas actividades que puedan asumir gracias al desarrollo de la tecnología. Por tanto, la variable independiente es el nivel de desarrollo e innovación que aporte la tecnología y en función de ella los empleados públicos humanos va a quedar liberados de las tareas robotizadas y van a pasar a asumir otras diferentes o nuevas. En principio, esta dinámica va a ser positiva ya que va a liberar a los empleados humanos de las tareas más tediosas, repetitivas y que no aportan un gran valor. Quien más y quien menos sueña con no tener que tramitar expedientes burocráticos, ni atender directamente a los ciudadanos, etc. Pero más complicada va ser este proceso de sustitución cuando los robots se vayan apropiado de actividades que aportan valor añadido como la toma de decisiones, la planificación o la evaluación. El problema aparecerá cuando los robots dispongan de un sistema de aprendizaje profundo que les dará total autonomía (Vidal, 2018). Hay, por tanto, que cambiar la cultura conservadora y acomodada que propicia la resistencia al cambio. En este proceso de transformación radical las estrategias de resistencia al cambio y los "luditas" (profesionales que se resisten a la suplantación de su trabajo por las máquinas) no tienen ninguna capacidad para alterar los cambios. Es mucho mejor concentrar todas las energías en adaptarse y pensar y diseñar nuevos puestos de trabajo que aporten valor añadido.
- 5) Más complejo es vislumbrar las ocupaciones futuras de los empleados públicos humanos ya que el proceso de sustitución va a tener impactos muy profundos. Pongamos un ejemplo, muchos autores consideramos que los temarios de las oposiciones para los futuros empleados públicos humanos tienen que cambiar. Gerardo Bustos (especialista en implementación de la robótica en las administraciones públicas) va mucho más allá: "toda la parte de los temarios que pueda superar un robot con más solvencia que un humano debe desaparecer". Esta afirmación posee unas grandes implicaciones ya que más del noventa por ciento de los actuales procesos de selección los podría culminar mucho mejor un robot que una persona. Quizás ahora, quedaría fuera del dominio de un robot la parte práctica, pero en pocos años ni ésta estará fuera de su potestad, tal y como está ahora planteada. Esto significa no solo que hay que replantearse el sistema de oposiciones sino repensar todas las futuras competencias que deberían atesorar los empleados públicos del futuro. Los especialistas en la materia ya nos van anunciando cuáles va a ser estas nuevas competencias: capacidad constante de adaptación y de aprendizaje, flexibilidad, creatividad, capacidad de trabajar en equipos multidisciplinares, capacidades en liderazgo e inteligencia emocional. Es decir, las nuevas competencias de los empleados públicos del futuro van a ser "competencias blandas". Si analizamos los estudios sobre los nuevos trabajos y competencias profesionales de cara el futuro (O\*Net, 2018 y SingularityUniversity, 2018) llegamos a la conclusión que las competencias del futuro guardan relación con las destrezas humanas más básicas: saber leer, escribir, contar y hablar. Quien domine estas habilidades (mucho más complejas de lo que aparentan) jamás va a perder su puesto de trabajo ni en la Administración pública ni fuera de ella. Por saber leer se entiende la capacidad de conectar temas y ámbitos muy distintos (co-

nocimientos sectoriales, económicos, jurídicos, sociales, organizativos, estratégicos, tecnológicos) tanto a nivel conceptual como a nivel numérico o matemático. Obvio que esta habilidad implica la capacidad de encontrar la información más relevante. Por saber escribir se entiende la capacidad creativa de generar nuevas ideas y de encontrar soluciones a los problemas y a los dilemas. Por saber contar implica que todo el mundo debería tener conocimientos de matemáticas aplicadas de carácter avanzado (estadística, diseño de algoritmos). También habría que añadir conocimientos teórico y prácticos en inteligencia artificial y en robótica. La competencia de saber hablar hace referencia a las habilidades comunicativas tanto en la capacidad de articulación de un discurso o relato robusto como en la capacidad de persuasión. Es decir, "competencias blandas" pero enormemente complejas. Es obvio que esto va a implicar transformar de una manera radical el sistema educativo en el que tiene que disminuir la lógica memorística (aunque no del todo) y abandonar los esfuerzos en algunas materias como, por ejemplo, el aprendizaje de varios idiomas (habrá en el futuro dispositivos traductores casi perfectos). En cambio, tendrán que ponderarse el trabajo en equipo, las capacidades de análisis, la capacidad crítica, creativa y de innovación, los contenidos multidisciplinares, introducir conocimientos en inteligencia artificial y robótica. También incorporar unas matemáticas asumibles en todos los niveles educativos desde el inicio hasta el final, sean los tipos de estudios que sean (humanidades, artísticas, etc.), como una materia troncal. La otra formación o competencia adicional a las matemáticas será la filosofía. Los empleados públicos del futuro deberían tener una robusta y solvente formación en filosofía. "Nuestra vida entera estará volcada en las máquinas. Todo es posible, todo es factible, lo importante no es el qué podemos hacer si no el por qué y el para qué, la filosofía, la ética, el hacer las cosas sostenibles" (Rodríguez, 2018: 288), como afectan las acciones a las personas, a la humanidad. La tercera formación básica y transversal será la ética, es decir la orientación hacia el ser humano, lograr un enfoque para el aprovechamiento del poder de la inteligencia artificial para ayudar a las personas.

- 6) Las "otras" inteligencias de los empleados públicos. Desde 1995 se ha hecho mucha referencia a la inteligencia emocional gracias a las aportaciones de Goleman (1996). Pero la literatura especializada ha ido definiendo otros tipos de inteligencias y sobresalen dos de cara a la adaptación de los empleados para poder adaptarse a las exigencias disruptivas de las tecnologías. Se trata, por una parte, de la inteligencia contextual y, por otra parte, de la denominada inteligencia inspirada (Shwab, 2016: 136 a 139). Por inteligencia contextual se entiende la capacidad y voluntad para prever las nuevas tendencias y lograr las conclusiones apropiadas. Este ingrediente será un requisito para la capacidad de adaptación y de supervivencia ante la cuarta revolución industrial. Con el fin de desarrollar la inteligencia contextual, quienes toman decisiones deben primero entender el valor de las redes diversas. Solo pueden afrontar niveles significativos de disrupción si están estrechamente conectados y bien relacionados. Solo reuniéndose y trabajando en colaboración con los líderes de las empresas, la sociedad civil y la academia es posible obtener una perspectiva holística de lo que está sucediendo. Las fronteras entre los sectores y las profesiones son artificiales y están demostrando que son cada vez más contraproducentes. En términos prácticos, esto significa que los líderes no pueden permitirse pensar en contextos reducidos. Su acercamiento a los problemas, a las cuestiones y los retos debe ser integral, flexible y adaptativo y atender a la vez a muchos y diversos intereses y opiniones. La inteligencia contextual requiere a empleados públicos con visión multisectorial tanto a nivel interno (mayor visión transversal) como en la esfera externa: empleados públicos que están en contacto con los actores y líderes clave extramuros de la Administración pública (universidades, centros de investigación,

empresas y organizaciones sociales). La inteligencia inspirada se centra en alimentar el impulso creativo y elevar la humanidad a una nueva conciencia, colectiva y moral, basada en un sentimiento compartido de destino. Compartir en un clima de confianza es el elemento clave. La tecnología contribuye a avanzar hacia una sociedad centrada en el yo (la cultura selficéntrica tal y como la denomina Keen, 2016) y es una necesidad reequilibrar esta tendencia con un enfoque y un propósito común. Se trata, en definitiva, de una inteligencia muy necesaria para los empleados públicos ya que consiste en lograr que la innovación esté dirigida al bien común, al interés general y esto solo se consigue si se crea un clima de confianza y un ambiente de seguridad mutua entre la sociedad y las instituciones públicas.

- 7) Habrá que abordar con solvencia los nuevos puestos profesionales vinculados a la inteligencia artificial y a la robótica. Puestos de ingenieros y programadores, etc. Pero el gran yacimiento profesional público y privado del futuro va a radicar en los entrenadores o docentes de robots. Es decir, los profesionales que contribuyan a que los robots vayan aprendiendo. Los entrenadores o docentes de robots deberán pertenecer a distintas disciplinas tanto técnicas, como de ciencias sociales como de humanidades. Y deberán dominar las técnicas docentes destinadas a los robots.

## Los perfiles profesionales de los empleados públicos robots y las interacciones con los empleados públicos humanos

De manera totalmente tentativa se va a presentar una clasificación de las distintas categorías y especialidades en las que podría organizarse un sistema de empleados públicos robotizados:

- 1) Robots tramitadores de procesos: representan sistemas de inteligencia artificial que se encargaran de la gestión administrativa de expedientes vinculada al ámbito de tramitación burocrática de la Administración (permisos, licencias, sanciones, recaudación, subvenciones, etc.). También se encargarán de la gestión burocrática interna (gestión económica, gestión de personal, gestión patrimonial, etc.). Representa el campo más clásico de la robótica que conceptualmente será muy parecido al que utilizan las entidades privadas financieras y de seguros, aunque totalmente enfocado a la gestión administrativa de carácter pública. Gracias al *blockchain* podría revolucionar algunos sectores clásicos de la Administración burocrática ya que algunas tareas de registro o de fe pública podrían externalizarse y ubicarse fuera de la Administración pública manteniendo todas las garantías jurídicas y siendo totalmente transparentes (quizás en el futuro no sean necesarios los registros civiles, ni los notarios, ni los registradores de la propiedad). Los empleados públicos humanos se van a encargar de entrenar de manera continua a los dispositivos de inteligencia artificial para ir introduciendo los continuos cambios normativos. También retendrán las funciones de dirigir el sistema, de controlarlo (detectar y solventar los errores) y, en la medida de lo posible, de simplificarlo.
- 2) Robots de mantenimiento y limpieza: las administraciones públicas poseen un extenso patrimonio propio en inmuebles al que hay que añadir la gestión de los espacios públicos (calles, carreteras, parques, etc.). Es previsible que buena parte de las actividades de limpieza de estos equipamientos y espacios; así como una parte de las actividades de mantenimiento puedan ser asumidos por robots. En este caso no habría diferencias entre los robots adscritos al sector público versus a los robots adscritos al sector privado. Lo que puede ser interesante es en cómo puede afectar la robótica en la externalización de estas actividades. Actualmente, la mayoría de estas funciones la Administración las externaliza a operadores privados, ya que éstos poseen personal especializado con un modelo de gestión más flexible y contingente. Cuando estas tareas las realicen los robots la Administración pública podría internalizar estas tareas, o externalizar solo una parte, o internalizándolas contratando directamente

por la vía *renting* o *leasing* (o mediante nuevos mecanismos que aparezcan) a los robots. Generalizando esta reflexión se podría afirmar que la inteligencia artificial y la robótica puede alterar de manera sustantiva los mecanismos de gestión directa (internalización) e indirecta (externalización). En este sentido, sería posible que algunos servicios públicos con tradición en la gestión directa puedan ser externalizados. Pero será todavía más probable el sentido inverso: que gracias a la automatización de determinados servicios no tenga sentido su externalización y sean de nuevo internalizados ya que los costes en materia de personal puedan disminuir y, además, se quiera recuperar un control más directo para que los empleados públicos humanos puedan aportar un mayor valor público.

- 3) Robots prestadores de servicios: el abanico de robots de este tipo podría ser muy amplio y agruparía tanto a dispositivos informáticos de inteligencia artificial como robots del tipo humanoide. Además de las funciones clásicas, por previsible, como conducción autónoma de los transportes públicos o los servicios postales este ámbito de la robótica abrazaría a otros tipos de empleos especializados. Por ejemplo: personal auxiliar, de enfermería y médico en los hospitales. Sistemas educativos de inteligencia artificial. Policía, seguridad (una parte del personal penitenciario), fuerzas armadas robotizadas. Asistentes sociales que asisten de forma ocasional o permanente en los domicilios con ancianos. Asistentes de información realizando funciones de atención ciudadana, conserjería y acompañamiento a los ciudadanos.
- 4) Robots de gestión de redes organizativas (robots "metagobernadores"): robots de inteligencia artificial que se encargarán de dirigir, controlar y evaluar a las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro a los que se les ha externalizado determinados servicios públicos. Se trataría de unos robots públicos que tendrían como interlocutores a robots privados a los que extraería la información necesaria para desarrollar sus funciones de metagobernador. Este tipo de robots serían novedosos conceptualmente y permitirían suavizar en gran medida los enormes costes de transacción de los sistemas complejos de gobernanza público privada.
- 5) Robots reguladores: la Administración pública deberá mantener y acentuar un modelo regulativo sobre la actividad privada. En especial, en los servicios universales de interés general privatizados como la energía, las telecomunicaciones, los transportes, las entidades financieras, las aseguradoras, los planes privados de pensiones, etc. A éstas habría que añadir a las empresas tecnológicas que gestionan información y a las empresas de inteligencia artificial y de robótica (deberían ser considerados como servicios universales de interés general de nueva generación). Estos robots reguladores tendrían unas competencias similares a los robots metagobernadores en los ítems de defensa de los intereses de los usuarios (por ejemplo, vigilar que los algoritmos que se utilicen no generen discriminaciones), de asegurar la competencia (cada vez más compleja con los cuasimonopolios de la nueva economía) y para vigilar que no se produzcan casos de fraude o evasión de impuestos. Serían robots menos intervencionistas que los del apartado anterior ya que hay que preservar la confidencialidad de una parte de la organización y de las formas de prestar servicios de estas empresas.
- 6) Robots de secretaria y asistentes: los directivos públicos y, por extensión, la mayor parte de los empleados públicos humanos podrían disponer de asistentes personales que les apoyen en tareas de secretaria y de asesoramiento de baja intensidad para que puedan desarrollar de manera más eficaz y eficiente sus tareas. Esta categoría de robots no sería una gran novedad ya que se trataría de trasladar al ámbito laboral los actuales asistentes que hay en los domicilios: por ejemplo, el Google Assistant, el asistente de voz que cada vez está realizando más tareas (por ejemplo, hacer reservas en un restau-

rante, etc.) y que, con la evolución del Google Duplex, podrá interactuar con el entorno humano con más facilidad. La evolución de estos sistemas puede auxiliar a los empleados públicos en la realización eficaz y eficiente de muchas de sus actividades. Actualmente hay en el mercado un número muy elevado de asistentes virtuales. Además de Google Assistant podemos encontrar: Nina (Swedbank), Jibo (asistente familiar), Cortana (Microsoft) EyAnthena, Siri (Apple), Amazon Echo, Silvia, Braina (Microsoft), Cubo (Amazon), Lucida, Bixby (Samsung), DragonGo's, Hound, Aido, Ubikit, BlackberryAssistant, Sher.Pa, Bitext, Sophia o Amalia (un avatar considerado como el primer empleado digital) (Bastida, et al., 2018).

- 7) Robots de asesoría técnica: sistemas de inteligencia artificial especializados que proveen de información técnica de alta intensidad y valor a los empleados públicos humanos para la toma de decisiones, para la dirección de proyectos y para la generación de nuevas iniciativas.
- 8) Robots de asesoría política: las mismas funciones que los robots anteriores, pero con un aprendizaje en valores de carácter ideológico. La idea es que sean robots que aporten ideología a las soluciones técnicas y que contribuyan a que los cargos políticos tengan más criterios para defender el bien común y el interés general en función de una determinada ideología. Este tipo de robots van a ser delicados y a generar controversia en el caso que realmente sean necesarios.
- 9) Robots jefes: representarían un modelo de meta robot que se encarga de dirigir con inteligencia artificial a otros robots. Puede parecer una novedad, pero no lo es tanto: por ejemplo, el Google Assistant ya es un robot que dirige a otros robots (entre otros los dispositivos de una televisión inteligente). La idea es exprimir al máximo esta posibilidad en el ámbito laboral.
- 10) Robots directivos: también serían un meta robot especializado en la toma de decisiones de carácter estratégico. Esta posibilidad genera mucha polémica y más en la Administración pública en la que la dirección estratégica es asumida por la política. Es obvio que los consejos de ministros, de gobierno y en los consejos de administración van a ser ocupados por humanos, pero con un sillón simbólico que lo podría ocupar un dispositivo de inteligencia artificial dedicado a dar apoyo a los máximos órganos colegiados o unipersonales de gobierno.
- 11) Robots entrenadores: un meta robot que se dedicaría a realizar las tareas más tediosas y repetitivas de entrenamiento a otros robots que realizan funciones o tareas menos sofisticadas.
- 12) Robots de reciclaje: También sería un meta robot y muy original. Puede darse por supuesto que la renovación de la inteligencia artificial y de la robótica va a ser muy acelerada con la aparición constante de modelos nuevos cada vez más sofisticados y completos. Un proceso similar al que hemos experimentado con la informática o con la telefonía móvil (tanto en hardware como en software) en que casi cada año cambian los modelos y las aplicaciones. Es obvio que buena parte de esta renovación de los programas se puede resolver incorporando a los dispositivos las actualizaciones pertinentes. Pero en otros casos no quedará más remedio que cambiar de dispositivo. Por tanto, hay que pensar en calcular los costes económicos de este proceso de renovación tecnológica sin renunciar a que las administraciones públicas estén siempre en la vanguardia tecnológica. Una posibilidad sería establecer un programa de reciclaje de robots: por ejemplo, cuando un dispositivo de inteligencia artificial o un robot humanoide muy sofisticado ha quedado obsoleto y hay que renovarlo por uno nuevo, el anterior puede pasar a asumir tareas menos sofisticadas que realizan otros robots más sencillos en su configuración. Este sería el caso de un robot de asistencia social en los domicilios que ha quedado obsoleto en sus funciones pero que podría, en cambio, asumir sin problemas funciones menos sofisticadas como

las de información o conserjería. Este proceso de reciclaje podría ser parcialmente asumido por robots de reciclaje como unos robots entrenadores para el cambio de rol profesional de los robots.

Los ámbitos funcionales (ámbitos de especialización) en que se articulen los robots en la Administración pública podrían ser los siguientes: movilidad, seguridad, sanidad, educación y cultura, servicios sociales, burocracia con los ciudadanos, burocracia y gestión interna, dirección y meta robótica.

Los robots serían predominantes en los ámbitos de movilidad, burocracia con los ciudadanos y burocracia y gestión interna. En estas materias los robots tendrán cada vez más capacidad para lograr un desempeño semi-autónomo o autónomo. En estos ámbitos los empleados públicos humanos serían cuantitativamente reducidos y se dedicarían a la dirección, control y evaluación del sistema y, además, a la creatividad e innovación. Estos ámbitos van a requerir un volumen importante de empleados públicos vinculados a la gestión de la inteligencia artificial y de la robótica. En cambio, en los ámbitos de sanidad y de servicios sociales y de seguridad la presencia de los empleados públicos humanos va a ser superior, aunque compartiendo las actividades con un volumen de robots bastante significativo, aunque muy pocos van a poder funcionar de manera autónoma. Finalmente, en la educación y la cultura la presencia de los robots va a ser poco significativa y se va a limitar a funciones auxiliares de apoyo a los empleados públicos humanos. 🤖

## Referencias

- Bastida, A, Cardellach, A., Pasqual, J., Santos, M.A. (2018): Tècnic de Capçalera, Memoria presentada en la Maestría de Dirección de Políticas Públicas Locales, Ayuntamiento de Barcelona.
- BBVA (2016): Las 13 profesiones para las que están programando robots para que sustituyan la mano de obra humana. <https://www.bluebbva.com/2015/10/13-profesiones-para-las-que-estan-programando-robots-que-sustitu.asp>
- Bustos, G. (2014): "10 Rasgos del Empleado Público en el 2050". <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>
- El Mundo (2016): "El 47% de los Empleos está en "Alto Riesgo" de ser Automatizado" <http://www.elmundo.es/economia/2016/01/20/5697d766268e3e76078b46d4.html>
- Flichy, P. (2017): Les Nouvelles Frontières du Travail à l'Ère Numérique. París: Seuil.
- Ford, M. (2016): El Ascenso de los Robots: la Tecnología y la Amenaza de un Futuro sin Empleos. Barcelona: Paidós.
- Foro de Davos (2017): Informe de la Reunión Anual del Foro Económico Mundial.
- Frey, C.B., Osborne M.A. (2016): The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation? Oxford: University of Oxford.
- Goleman, D. (1996): Inteligencia Emocional. Barcelona: Kairós.
- Gownder, J.P. et al. (2017): The Future Of Jobs, 2027: Working Side By Side With Robots. Cambridge: Forrester.
- Jiménez Asensio, R. (2018): "El Empleo Público ante la Digitalización y la Robótica". <https://gestores-publicos.blogspot.com/2017/12/el-empleo-publico-ante-la.html>
- Keen, A. (2016): Internet no es la respuesta. Barcelona: Catedral.
- Leal, S. (2016): "Once Profesiones Nuevas que van a dar Mucho que Hablar", El País. [https://elpais.com/elpais/2016/10/26/talento\\_digital/1477502097\\_899751.html](https://elpais.com/elpais/2016/10/26/talento_digital/1477502097_899751.html)
- Manpower (2018): SkillsRevolutions 2.0. Manpower.
- Mason, P. (2016). Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro. Barcelona: Paidós.
- Moreno, L. (2018): "Robots y Humanos, Empleos que no Volverán", Programa de Desarrollo e Instituciones. [http://www.academia.edu/36596730/Robots\\_y\\_humanos\\_empleos\\_que\\_no\\_volverán](http://www.academia.edu/36596730/Robots_y_humanos_empleos_que_no_volverán)
- O\*Net (2018): "Find Occupations". <https://www.onetonline.org/find/>
- Ramió, C., Salvador, M. (2018): La Nueva Gestión del Empleo Público. Recursos Humanos e Innovación de la Administración. Barcelona: Tibidabo Ediciones.
- Rodríguez, P. (2018): Inteligencia Artificial. Cómo Cambiará el Mundo (y tu Vida). Barcelona: Deusto.



- Sargadoy, I. (2017): Tecnología, ¿Oportunidad o Amenaza para el Empleo?  
<http://www.expansion.com/economia-digital/protagonistas/2017/10/24/59edb87722601d826b8b4591.html>
- Schwad, K. (2016): La Cuarta Revolución Industrial. Barcelona: Debate.
- Singularity University (2008): "Human Learning is About to Change Forever".  
[https://more.su.org/cwp\\_futureproof](https://more.su.org/cwp_futureproof)
- Tamames, R. (2018): ¿Qué Robot se ha Llevado mi Queso? Barcelona: Alienta Editorial.
- Vidal, M. (2018): ¿Podrías Distinguir quién es un Robot en esta Conversación de Google Dúplex?  
<https://www.marcvidal.net/blog/2018/5/9/eres-capaz-de-distinguir-quin-es-un-robot-en-esta-conversacin>
- Westlake, S. (2014): "Our Work Here is Done: Visions of a Robot Economy", Nesta.  
<https://www.nesta.org.uk/report/our-work-here-is-done-visions-of-a-robot-economy/>
- World Economic Forum (2016): The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. Wahsington: WorldEconomicForum.

## Sobre el autor/About the author

Carles Ramió Matas es doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona y ha sido director de la Escola d'Administració Pública de Catalunya. Actualmente es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, donde ha ocupado el cargo de vicerrector y decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública.

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

## Potencialidad de los enfoques institucionalistas en el análisis de los procesos de formación en Administración Pública en Argentina


Agoff, Sergio

*Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)*

 sagoff@ungs.edu.ar

Mansilla, Gabriela

*Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS)*

 gmansill@ungs.edu.ar

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

---

### Resumen

El presente trabajo desarrolla los enfoques institucionalistas del Análisis Institucional francés y de las corrientes neoinstitucionalistas de matriz anglosajona, para el estudio de los procesos formativos en Administración Pública y el análisis de la constitución de tramas institucionales, en las que se articulan actores, intereses y conocimiento. En ese marco se utilizan dos conceptos provenientes de esas corrientes: el de analizadores institucionales, del primero y el de isomorfismo de las segundas, lo que permite una reconstrucción de esa trama institucional mostrando caras complementarias y contradictorias del proceso: la consideración de los analizadores institucionales hace visible el “estallido” de las particularidades; el recurso a los isomorfismos recorre el camino inverso, mostrando como las diferencias se uniforman.

### Palabras - clave

Enfoques institucionalistas, formación universitaria, Administración Pública, isomorfismo, analizadores

---

### Abstract

This paper discuss about institutionalist approaches from French school and from the Anglo-Saxon basis for the study of the formative processes in Public Administration and the analysis

of the constitution of institutional gears, in which actors, interests and knowledge are articulated. In this context, two concepts are of common use: that of "institutional analyzers" and the "isomorphism", which allows a reconstruction of that institutional gears, and also showing complementary and contradictory faces of the process: by one hand, the consideration of institutional analyzers makes visible the "outbreak" of particularities; by the other hand the use of the concept isomorphism goes the opposite way, showing how the differences become uniform.

## Keywords

Institutional approaches; public administration; isomorphism; analyzers

---

## Introducción

Este trabajo desarrolla la potencialidad de los enfoques institucionalistas para abordar el análisis de los procesos de construcción de propuestas de formación en Administración Pública en nuestro país. Busca restituir el carácter problemático de la conformación del campo de formación en Administración Pública, sus convergencias y singularidades a partir del instrumental teórico de aquellos enfoques.

Plantear la cuestión de la "emergencia" del campo de temas y problemas sobre Administración Pública, supone preguntarse por las urgencias a las que pretende dar respuesta y plantea una serie de problemas. En primer lugar, la propia noción de "campo", que no tiene una definición unívoca, de manera que es probable encontrar senderos divergentes a partir de distintas perspectivas. En segundo lugar, la referencia a un proceso singular del campo, la formación y los elementos que de ella forman parte: las carreras y sus planes de estudio. Y, finalmente, en tercer término, el hecho de que ese proceso formativo, de transmisión (y creación) del conocimiento pertinente, no se da en el vacío, sino en una trama de relaciones entre actores y a partir de ciertas demandas. Es, entonces, a partir de considerar esos problemas que los enfoques institucionalistas aparecen como marcos conceptuales de valor heurístico para el análisis de la experiencia argentina en la materia.

El artículo desarrolla, en primer lugar, una introducción general a la conformación de la Administración Pública como objeto académico y el escenario de ese mismo proceso en nuestro país, discutiendo brevemente algunas consideraciones sobre la noción de campo, con el objeto de subrayar en el trabajo de ese concepto la tensión entre homogeneidad y heterogeneidad. En segundo término, se propone desplegar hipótesis acerca del valor de uso de los enfoques institucionalistas, en su diversidad, para el análisis de las propuestas de carreras de formación en Administración Pública.

## El campo de la Administración Pública

La noción de "campo disciplinario" hace referencia a la complementariedad de tres niveles, a saber: a) un régimen de producción de conocimiento; b) un conjunto institucional-organizacional concreto; y c) una esfera de circulación-recepción. Tal como lo afirma Emilio Tenti<sup>4</sup> de acuerdo con la definición propuesta por el sociólogo francés Pierre Bourdieu, 'el campo de producción y circulación de los bienes simbólicos se define como

un sistema de relaciones objetivas entre diferentes instancias, caracterizadas por la función que cumplen en la división del trabajo de producción, reproducción y difusión de los bienes simbólicos” (Tenti: 1989, 30)

Atendiendo a la cuestión del régimen de producción de conocimiento, tenemos que, en este caso, esa producción comparte las fuentes científicas, las del ejercicio profesional y las determinadas por las articulaciones políticas relacionadas con la acción estatal. Tal como lo propone Emilio Tenti (1989), siguiendo a Bourdieu, todo proceso “inaugural” (y aquí hablamos de un campo emergente ya hace algunas décadas), implica la desautorización de los bienes y producciones simbólicas anteriores. Esta “desvalorización” significa que “los nuevos agentes de producción de los nuevos bienes simbólicos desplazarán a los agentes tradicionales. Un nuevo conjunto de reglas, principios, métodos, teorías ‘racionales’, en síntesis, el saber objetivado y monopolizado por el grupo de productores se impondrá”. (Tenti; 1989: 34)

El segundo nivel, el del conjunto institucional-organizacional, se articula alrededor de la constitución de un grupo de especialistas organizados en carreras, a partir del dominio de los saberes formalizados dentro del campo, “en el marco de instituciones socialmente encargadas de reproducirlos mediante una acción pedagógica expresa (plan de estudios)” (Tenti; 1989:34). En este nivel, colocamos también los desarrollos que el neo-institucionalismo ha hecho de la noción de “campo organizacional”. Powell y DiMaggio definen esa noción por referencia a las organizaciones que constituyen un área reconocida de la vida institucional, y, construyen el concepto conjugando actores, redes e interacciones, como componentes estructurales:

*“La estructura de un campo organizacional no puede determinarse a priori, sino que debe definirse con base en la investigación empírica. Los campos existen en la medida en que están definidos institucionalmente. El proceso de definición institucional, o ‘estructuración’, consiste en cuatro etapas: un aumento en el grado de interacción entre las organizaciones en el campo; el surgimiento de estructuras interorganizacionales de dominio y de patrones de coalición claramente definidos: un incremento en la carga de información de la que deben ocuparse las organizaciones que participan en un campo; y el desarrollo de la conciencia entre los participantes de un conjunto de organizaciones de que están en una empresa común” (DiMaggio, 1983; citado en: Powell y DiMaggio; 1999a: 2-3).*

Esta noción de campo organizacional, resulta particularmente relevante para nosotros, pues permite introducir la idea de una dinámica, de construcción del campo, que va “desde la materia a la conciencia”, como si, siguiendo la conceptualización de Ospina Bozzi (1998), finalmente se conformara una comunidad, ahora bajo la forma de “empresa común”.

Por último, está el nivel de la recepción y circulación de los bienes simbólicos del campo (conocimiento y prácticas), lo que representa el espacio institucional de “aplicación”. A nuestro juicio, este último está necesariamente comprometido en la construcción del segundo nivel y en la dinámica de sus debilidades y fortalezas<sup>1</sup>. En este sentido nos parece muy relevante, siguiendo a Emilio Tenti, subrayar el problema de la autonomía relativa de esos dos niveles, por un lado el de las carreras, como espacio de formación, y por el otro el de la profesión, como espacio de aplicación.

---

<sup>1</sup>Como señalan Skocpol y Weir (1993), los Estados y las ciencias sociales han crecido juntos: las distintas estructuras específicas de los Estados han marcado la forma en que los expertos y sus ideas colaboran con la elaboración de la política pública en momentos determinados.

Esa misma tensión o dinámica es señalada por Bulcourf y Cardozo (2011) en la introducción de su trabajo "El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días", al proponer como uno de los ejes centrales de su estudio el de los procesos de profesionalización disciplinar, dando cuenta de los mecanismos de vinculación entre "historia interna", es decir, el análisis de los aspectos constitutivos del propio campo disciplinar, e "historia externa", por referencia a los aspectos sociales, culturales, políticos y económicos que son la matriz histórica de su desarrollo<sup>2</sup>.

El campo de la Administración Pública presenta un desarrollo de más de cinco décadas, según la compilación de Aaron Wildavsky y Naomi Lynn, "Administración Pública. El estado de la disciplina" (1999). De ese trabajo, tomamos los artículos de N. Henry, D. Waldo y R. Denhart, que muestran distintos rasgos del campo.

Al decir de N. Henry, apelando a una metáfora familiarista, la ciencia política aparece como disciplina "madre" y la administración como "padrastra". (Henry, 1990) La separación de la administración pública respecto de la ciencia política, es un proceso que observa razones variadas (entre otras, según Henry, el deseo mutuo de los practicantes y estudiosos de cada una de ellas), y que se verifica con el surgimiento de departamentos, cursos y proyectos de investigación, esto particularmente en EEUU.

La tesis de D. Waldo acerca del "alejamiento" de la administración pública respecto de la ciencia política, sigue similar derrotero que las observaciones de N. Henry, pero además aporta una caracterización más detallada de las relaciones entre ambos campos, una vez producida su separación. Es singular, la idea de que a un desarrollo teórico mayor en la ciencia política le corresponde como "contrario" un desarrollo "menor" en el campo de la administración pública.

Denhart(1990) distribuye la producción teórica en administración pública en cuatro cuadrantes que se organizan alrededor de dos dimensiones: 1) la de la definición de su unidad de análisis privilegiada, lo que da lugar a la extensión de dos polos o posiciones: objetiva y subjetiva; 2) la del objeto de estudio en la que los valores expresan la dicotomía tan sensible a este campo: política (intereses políticos) y administración (intereses de la organización o del aparato). Todo esto configura un cuadro en el que el autor ubica posiciones teóricas: la evolución desde los cincuenta-sesenta marca que hasta allí eran predominantes los estudios que tenían por objeto a la Administración a partir del estudio de procesos objetivos, lo que, hacia las décadas ochenta-noventa, evolucionó a trabajos más enfocados en la Política como objeto, tanto en relación con los actores como con las estructuras políticas (dimensiones subjetiva y objetiva, respectivamente)

Entre el eclecticismo y la homogeneidad se reparten las posiciones; para el desarrollo de un programa de investigación y enseñanza en este terreno es preciso considerar esas cuestiones sobre fondo del escenario de la separación de la Administración Pública respecto de la Ciencia Política. Si algunos la han visto como proceso, otros, como Waldo, la piensan como fisura. La definición de la identidad del campo disciplinario de la Administración Pública, se sitúa tanto en relación con la negación de su procedencia, lo que da lugar a una tensión central del campo, la dicotomía "política-administración", como por el resultado de ese proceso de singulari-

---

<sup>2</sup> En la construcción de esta última Bulcourf y Cardozo identifican: actores, entendidos estos como los "científicos", portadores de su biografía, accionar y valores fundantes; instituciones, en tanto ámbitos de producción y reproducción de las prácticas; estructuras, como elementos sistémicos que permiten y sustentan a los actores y las instituciones, matriz que hace a la "historia externa"; productos, entendidos como los conocimientos que produce y comunica la comunidad científica; y redes, entendidas como los lazos interinstitucionales y de vinculación entre la comunidad científica y la Sociedad.

zación que tiene como efecto el reconocimiento de una heterogeneidad de temas, problemas y abordajes provenientes de otras disciplinas o de una nueva homogeneidad de una agenda por completo propia.

Según Bulcourf y Cardozo (2011), el punto de inicio sobre la reflexión de la Administración Pública como disciplina se debe rastrear en el propio Weber, en su reflexión sobre la burocracia y el mejor modo de administración del Estado capitalista moderno. El avance del proceso de racionalización que se da en el mundo capitalista, alcanza su expresión pública en la burocracia de Estado y podría entenderse que allí se construye un hito fundante tanto de la teoría de la burocracia como de la administración pública.

Sin embargo, Bulcourf y Cardozo, sitúan históricamente la constitución de la administración pública como área o rama de la ciencia política tras la crisis de la Gran Depresión y el surgimiento del Estado de Bienestar, ubicando ese proceso en el marco de los desarrollos de la ciencia política norteamericana, en consonancia con los trabajos compilados por Wildawsky y Lynn. Colocan como uno de los fundadores a Harold Laswell "quien reclamaba la reorientación de la Ciencia Política hacia las políticas públicas" Según los autores, este enfoque de las políticas públicas era tributario de las ideas de planificación centrales en la conformación de lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB).

## El campo de Administración Pública en Argentina

Como ya afirmamos en trabajos anteriores, en Argentina la Administración Pública aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización (una "orientación") de la ciencia política. A partir de mitad de la década del 80 y fuertemente en la década del 90 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo. Esto se da en paralelo con la instalación de programas de formación dentro del propio aparato estatal, como el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (PROFAG, a partir de 1984) que procuraba la formación de un cuerpo de expertos (los administradores gubernamentales) tomando como referencia la experiencia de la *Ecole National de Administration* (ENA)<sup>3</sup>, combinada con el empuje en el campo universitario de la oferta de formación. Tal como lo reconocía Oscar Oszlak en aquellos momentos:

*"en años recientes, el mundo 'menos desarrollado' se vio literalmente invadido por técnicos y científicos sociales preocupados por hallar explicaciones plausibles acerca de la baja productividad de sus burocracias públicas. En parte, esto fue el resultado del status académico otorgado en los centros universitarios 'noroccidentales' a los estudios de áreas geográficas y funcionales cada vez más especializadas. En parte también se debió a que el contexto de los países 'más desarrollados' comenzó a resultar un tanto estrecho o reiterativo para la investigación y experimentación en el campo del cambio organizacional. Movidos entonces por una mezcla de misticismo redentor, etnocentrismo ingenuo y una cierta dosis de oportunismo pionero, muchos de esos técnicos y académicos se lanzaron a trazar un nuevo mapa de la disciplina a partir de la producción de nuevos casos de estudio. La confrontación con una realidad diferente creó la necesidad de diferenciar el campo de estudio de organizaciones públicas en 'países menos desarrollados'. La 'ad-*

---

<sup>3</sup> Para un desarrollo del modelo francés véase Dubar, Claude y Tripier, Pierre, *Sociologie des professions*, Armand Colin, París 1998, especialmente el punto en el que lo describen como modelo "católico" de la profesión. Esta referencia está dada por la formación de los "corps de état", en donde, de un lado se tiene la noción de "cuerpo", ligada al par conceptual cuerpo-espíritu, como unidad más allá de lo administrativo; y por el otro, aparece el término "état" en una doble referencia: si por un lado remite al aparato estatal, por el otro se vincula a la noción de calificación. De allí que la constitución del campo de formación para los funcionarios no se da fuera del aparato estatal, en el ámbito académico universitario, sino en su interior.

*ministración para el desarrollo' y la 'administración comparada' son quizás las dos subdisciplinas especializadas que adquirieron mayor difusión, proporcionando los fundamentos teóricos y normativos para la mayoría de los esquemas de reforma administrativa propuestos por organismos de asistencia técnica. Desafortunadamente, esta creciente diferenciación en el campo académico no se vio acompañada por desarrollo paralelos en el terreno epistemológico y metodológico. Los marcos conceptuales, así como los supuestos y valores en ellos implícitos, fueron transferidos y aplicados a los nuevos contextos sin introducir mayores cambios. Por cierto, el análisis adquirió mayor sofisticación en ciertos enfoques que consideraron el impacto de variables contextuales sobre la organización y funcionamiento de la burocracia estatal. Pero ello se hizo generalmente de una manera mecánica y ritual, llenando celdas de esquemas previamente desarrollados y 'probados' en el terreno académico."(Oszlak: 1984b: 29).*

Se despliega así, la hipótesis de una importación "acrítica" de los temas, conceptos y herramientas del campo. La marca de origen, pues, la génesis social de la formación en administración pública en Argentina parece estar dada entonces por un modelo aplicativo, "profesionalista", en donde la producción de conocimiento se reserva a actores internacionales.

En cuanto a la investigación en nuestro país en el campo de la Administración Pública, como otro de sus componentes, se advertía su debilidad tanto en términos de calidad como en la continuidad de los esfuerzos destinada a ella. Tanto Oszlak (1997a) como Repetto (1998) coincidían en que las causas de los magros resultados debían buscarse en las alternativas tumultuosas del proceso político argentino de los últimos tres décadas, con las alternancias entre dictaduras militares y gobiernos democráticos más preocupados por las cuestiones de coyuntura que por desarrollar un cuerpo de conocimientos generales para la gestión. Aun cuando a partir de la restitución de la democracia en 1983 se observa un crecimiento de esta actividad, "ella se ve fuertemente limitada al alcance de los informes técnicos de consultoría, de dudosa calidad, basados en estudios de casos con una base de información empírica limitada tanto por su propia naturaleza finalística, como por los obstáculos a producir datos confiables a partir de la información suministrada por los funcionarios estatales" (Repetto, 1998).

De aquel entonces a hoy, **el campo de Administración Pública en nuestro país se fue desarrollando tanto en el crecimiento de la investigación como en la oferta de formación**, extendiéndose en el sistema universitario público y privado, y abandonando progresivamente proyectos formativos encarados en el propio sector público, como los casos de los programas de formación de Administradores Gubernamentales y de Economistas de Gobierno.

En el campo de la formación, el crecimiento y consolidación de oferta de carreras en los tres niveles del sistema (pregrado, grado y posgrado) constituye en la actualidad uno de los puntos salientes que convalidan las hipótesis de un mayor enraizamiento de los temas de gestión pública en el horizonte de la creación y circulación de conocimiento. Este punto, sin embargo, no está exento de matices, ya que en un análisis más detallado de la composición de la oferta académica pueden verse las limitaciones o claroscuros del proceso de transferencia de la investigación a la formación, en la medida en que la estructura de los planes de estudio de las diferentes carreras no parece reflejar de una manera evidente el crecimiento de la investigación y los cambios en los contextos políticos, económicos y sociales, en donde esos procesos de formación tienen lugar.

Tal como lo hemos señalado en nuestro trabajo "Capacidades de la Burocracia en Argentina: horizontes y promesas de la formación en Administración y Gestión Pública en el sistema universitario en el período 1990-2017"<sup>4</sup>, que retoma las observaciones de "Mapa de la formación universitaria en Administración Pública en Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017" (actualmente en prensa), deben mirarse con atención, a la hora del análisis de este campo de formación, tres cuestiones: en primer lugar, la relación entre tipo de Estado y sistema de formación; en segundo lugar, esos vínculos entre Estado y sistema de formación en relación con el tipo de capacidad estatal que quiere fortalecerse; y, finalmente, en tercer lugar, la consistencia de la formación en relación al tipo de capacidades a la que haría la mayor contribución.

En cuanto al primero de los asuntos, distintos autores establecen diferencias entre los tipos de Estado involucrados en el período señalado, en América Latina y en Argentina, en particular. Desde la última década del siglo XX hasta comienzos de la primera década del XXI, el Estado, anclado en el paradigma "neoliberal", desarrolló un programa de políticas resumido en las posiciones del Consenso de Washington. En el segundo tramo, desde los años de 2002 hasta 2015<sup>5</sup>, hubo una transformación del tipo de Estado que, en los términos en los que lo trata Bresser Pereira (2006) puede definirse como "neodesarrollista". Bresser, sitúa esta posición como un "tercer discurso", tan enfrentado con la experiencia populista anterior como a la ortodoxia convencional. También para Zícariet al., (2017), esa transformación se expresa en el reposicionamiento central del Estado en la conducción del desarrollo nacional y en la preeminencia de la política por sobre las consideraciones de carácter meramente economicista. En estos tres últimos autores hay coincidencia, además, en que los instrumentos de política utilizados están asociados a transformaciones institucionales. Señalan Cardozo y Bulcourf (2016: 3), "que la relación entre el desarrollo de un área de conocimiento, la forma de Estado y la gestión pública es muchas veces difícil de visualizar, pero que desarrollo disciplinar y proyecto político se han imbricado de una manera especial en las diferentes etapas históricas de articulación entre Estado y sociedad". Asumiendo, entonces, esos postulados, surgen tres elementos significativos a la hora de una evaluación sobre el impacto que ha tenido en el sistema de formación universitaria en Argentina los cambios operados en el papel del Estado.

En primer lugar, el Estado "neoliberal" tuvo como principio y necesidad, el saneamiento fiscal que implicó el achique de sus estructuras y planteles. Este estado se desarrolló al mismo tiempo que el primer período de auge de las carreras en la década de 1990. ¿Para qué formarse en Administración Pública con un Estado en retracción? La respuesta estaría dada por la complejización de las cuestiones económicas y sociales que desafiaban el rol estatal, requiriendo la construcción de nuevas capacidades<sup>6</sup>. En segundo lugar, con el cambio del tipo de Estado es preciso reconocer, habida cuenta de la continuidad de la oferta formativa, el notable crecimiento registrado en los años del segundo período. Podría especularse que dicho crecimiento guarda sintonía con los énfasis políticos en el nuevo papel que se atribuye al Estado y en las expectativas que depara. Si bien,

---

<sup>4</sup>Trabajo presentado en XIV Conferencia Anual de la Red Interamericana para la Educación en Administración Pública (INPAE); Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Guadalajara Mayo 2018.

<sup>5</sup>Tomamos aquí como referencia tanto la crisis política argentina como el ascenso a la presidencia de Brasil de LuizInácio Da Silva. Debe consignarse que las ofertas de formación continúan, por lo que extendemos el período a la actualidad, aun cuando la orientación política del actual gobierno en Argentina (incluso de muchos otros países de la región, principalmente Brasil) es absolutamente divergente de la que lo signó.

<sup>6</sup> Capacidades (exigencias en materia de información, programación y evaluación, de formulación, implementación y coordinación de políticas) que, al decir de Martínez Nogueira (2015) no llegan a constituirse. Similar señalamiento realiza el mismo autor ante el cambio de tipo de Estado o, tal como prefiere él mismo expresarlo, la "reorientación de las políticas", durante el segundo período, que no tuvieron un correlato en la construcción de capacidades.



el mayor crecimiento se da en el nivel más “académico”, el de posgrado, lo que puede suponer un retorno más atenuado hacia la gestión estatal, lo cierto es que el incremento de carreras se da en todos los niveles y puede considerarse como evidencia de que el sector universitario no permanece al margen de los cambios políticos y sociales del momento<sup>7</sup>. El tercer elemento puede ser visto como contradictorio, respecto de lo anterior: si se toman los dos períodos en los que se registra el auge y crecimiento de la oferta formativa en Administración Pública, en los que se suceden esos dos tipos estatales, no pueden reconocerse diferencias significativas en la estructura de los planes de estudio. No parecieran aquellos reaccionar, por así decirlo, a los cambios registrados por la literatura en cuanto a los dos tipos de Estado.

En cuanto al abordaje de los vínculos del sistema universitario de formación con el tipo de capacidad, esto es, su contribución a la construcción de capacidades, es oportuno señalar que la estructura curricular de las carreras parece responder de manera más adecuada a las capacidades técnico-administrativas, que a las político-institucionales. La formación disciplinaria se apoya en una estructura cuaternaria, en la que sobresalen la Ciencia Política y la Administración, y en segundo plano la Economía y el Derecho. El peso de la disciplina política podría desbaratar la anterior afirmación, sin embargo, no llega esa presencia a equilibrar el lugar menor de los espacios que dan lugar al planteo de problemáticas específicas de la gestión estatal, lo que conspira contra la profundización de las temáticas ligadas a las capacidades políticas. Dentro de las capacidades técnico-administrativas, se apunta a la formación de capacidades genéricas, asociadas a las funciones transversales, con una ausencia significativa de las capacidades asociadas a los sectores de la gestión estatal. Este es un rasgo que destaca en las diversas propuestas, la presencia muy menor, acotada, de la problemática sectorial (salud, educación, seguridad, empleo, seguridad social, etc.)

Por último, acerca de la consistencia de la formación en relación al tipo de capacidades a la que haría la mayor contribución, hay un aspecto deficitario. El modo de estructurar el currículum por disciplina, revierte en una formación de naturaleza “contenidista”, en la que priman los corpus centrales de las disciplinas principales y sus derivados instrumentales. Por otra parte, los objetivos de la formación declarados en los planes de estudio, están fuertemente ligados a la inserción laboral en el Estado, en los tres niveles del sistema universitario. Sin embargo, esta formación se realiza con escasez de espacios de práctica y de articulación con la gestión estatal. Este hecho pone en entredicho el grado de consistencia de las adquisiciones así logradas. Pensar, analizar y estudiar al Estado y su aparato pero sin vínculo *in situ* compromete las posibilidades de comprensión de las dinámicas de procesos que involucran los dos principales aspectos de la gestión pública: lo técnico y lo político<sup>8</sup>.

Estas observaciones críticas no impiden concluir, como hacíamos más arriba, que el campo de formación ha crecido y puede caracterizarse a partir de rasgos comunes. Es esto último lo que cifra de manera específica para nosotros la potencialidad de los enfoques institucionalistas para abordar su análisis.

---

<sup>7</sup> Esto sintoniza con lo que se afirma en el campo de los estudios sobre el currículum, en el sentido de que puede pensarse al currículum como un producto histórico, no sólo por su propio desarrollo y devenir sino por el modo en que ha respondido a distintos contextos políticos, económicos y sociales, “interiorizando” el conflicto social (Goodson, 1987).

<sup>8</sup> Algunos especialistas en didáctica dan cuenta de un sendero en el que un problema es “extraído”, por así decirlo, del campo de la realidad, contextualizado en la situación de aula y tratado bajo marcos conceptuales específicos y luego recontextualizado en el espacio de la práctica (Feldman y Palamidessi, 2001). Este camino propio de las carreras que pretenden una formación para la intervención en la realidad, requiere de aquellos espacios de práctica, su peso menor en el conjunto da cuenta de ese déficit de consistencia.

## Los enfoques institucionalistas en el estudio de las propuestas de formación en Administración Pública

Es justamente acerca de la cuestión del crecimiento de las propuestas de formación que nos interrogamos: en primer lugar, en cuanto a la dinámica institucional, dónde se generan las propuestas de formación y cómo se articulan con los espacios de profesionalización y circulación del saber-hacer de los sujetos formados en estos asuntos; en segundo lugar, y ligado a lo anterior, quiénes y cómo controlan el proceso de selección y organización de los contenidos tanto temáticos como actitudinales, que articulan esas propuestas de formación; en tercer lugar, cuál es el grado de articulación de las organizaciones que conforman el campo.

Estas preguntas remiten a la cuestión de las debilidades y fortalezas relativas de este espacio de formación, tanto en relación con aspectos cuantitativos de su crecimiento, como en relación con su legitimidad, en términos de lo que se señalaba a partir de Tenti, como la capacidad de desplazar “conocimiento desvalorizado” por la creación de uno nuevo, desplazando al mismo tiempo actores institucionales.

Los enfoques institucionalistas aparecen aquí como marcos que permiten el tratamiento de esos interrogantes en dos planos: por un lado, **el de la constitución de un campo organizacional específico, dentro de una trama institucional concreta**; por el otro, el de **las estrategias de un conjunto de actores**, situados dentro de esa misma trama.

En el primer plano, destacaremos la perspectiva del neoinstitucionalismo sociológico norteamericano, que permite explicar ciertas regularidades que, tal como se mencionaba más arriba, van desde la interacción organizacional, hasta la conformación de una autoconciencia del campo, fundamentalmente a partir del concepto de *isomorfismo institucional*.

En el segundo plano, recurriremos a los desarrollos del análisis institucional francés, que procede analizando las tensiones que subtienden un campo determinado entre actores institucionales con intereses divergentes, cuya dinámica se resuelve, siempre inacabadamente, por las articulaciones instituido-instituyente que devela el concepto de los *analizadores institucionales*. En el recurso a estos dos conceptos retomamos la cuestión más arriba propuesta de indagar sobre la tensión entre heterogeneidad-homogeneidad en este campo.

### El crecimiento del campo: isomorfismo y homogeneidad

Consideramos a las tramas institucionales como aquel universo de actores sociales y político-institucionales que tienen incidencia sobre los procesos de formación en Administración Pública, y que se encuentran inmersos en una matriz normativa (formal e informal) que condiciona las acciones de los actores. En dicha trama encontramos distintos actores, como organismos estatales en general, organismos estatales de capacitación y de regulación-normalización de la función pública, en particular, organismos internacionales, universidades, los sindicatos del sector y asociaciones profesionales<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El abordaje de esa trama institucional podría hacerse a partir de la distinción que realizan Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo entre los actores, instituciones y estructuras. Los actores son los agentes sociales (con trayectorias, acciones y valores fundamentales) que son productores y reproductores de sus prácticas con diferentes grados de conciencia y libertad. Es decir que si bien son quienes construyen su subjetividad, están históricamente condicionados. En tanto, las instituciones son las áreas de producción y reproducción de

El **paradigma neoinstitucionalista** ofrece un vía de abordaje pertinente de esa trama, los nuevos institucionalismos (en sus variantes acción racional, organizacional/sociológica e histórica) consideran que las instituciones son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, porque están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales (Powell y DiMaggio, 1991b).

En primer lugar, para el **neoinstitucionalismo de la elección racional, las instituciones constituyen sistemas formales e informales de reglas y procedimientos**, que condicionan los comportamientos de los individuos. Enfatiza el papel de la interacción estratégica en la determinación de las situaciones políticas. Las instituciones estructuran esa interacción ofreciendo informaciones que **reducen la incertidumbre** en lo relacionado al comportamiento de otros, lo que incentiva a los actores a dirigirse a ciertos cálculos o acciones precisas. El rol de las instituciones es resolver los dilemas de la acción colectiva de esta clase proveyendo a los actores con mayor información (como recurso fundamental en este enfoque) sobre la probable conducta de otros y oportunidades para hacer compromisos creíbles o acuerdos forzados con otros, lo cual les permite ganar posiciones a partir del intercambio. **El proceso de creación de instituciones** está generalmente centrado en la **no-ción de acuerdo voluntario entre los actores interesados**. Si la institución está sometida a algún proceso de selección competitiva debe su supervivencia al hecho de ofrecer más beneficios a los actores interesados en que las formas institucionales compitan. En cuanto a la organización, esta se desarrolla a través de la búsqueda de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven. El cambio institucional (considerado como evolutivo e incremental) se daría por medio de la reformulación y adaptación de las preferencias y las posibilidades dentro de la institución.

Así como en la elección racional, el **neoinstitucionalismo histórico** asume a las instituciones como reglas de procedimientos formales e informales, en tanto entidades que proveen una matriz de sanciones e incentivos a los cuales, los agentes racionales responden y las estructuras **reproducen visiones del mundo particulares o rutinas** a las cuales, los actores llegan a acostumbrarse. La primera institución sobre la cual los institucionalistas históricos se fijaron fue el **Estado**, al cual ellos vieron como un **complejo de instituciones capaces de estructurar el carácter y resultados del conflicto de grupo**, a través de afectar los resultados de la acción individual y colectiva **condicionando la distribución de poder y la definición de intereses**. Tienden a distribuir poder en el sistema político de tal manera que algunos actores obtienen más poder que otros respecto de sus intereses sociales. La lógica propia de este enfoque es la del *pathdependency*, a partir del cual, **el cambio institucional es posible dentro de un rango de alternativas**: sólo ciertas opciones son viables desde un punto de partida previo, lo cual implica un fuerte sesgo hacia la continuidad y circunscribe lo posible a un reducido número de alternativas probables (Mahoney, 2000)

Por último, para el **institucionalismo organizacional** que hace hincapié en las **ideas normativas y cognitivas, una institución es un conjunto de reglas para reducir la incertidumbre en la toma de decisiones**. Las reglas representan las rutinas, procedimientos, estrategias y tecnologías alrededor de las cuales se articula la vida de la organización. Detrás de ellas, existen creencias, paradigmas y códigos de conducta (aprehendidos por educación o por socialización) que modelan la conducta organizacional. En este sentido, los miembros de las organizaciones se comportan de acuerdo a una tensión entre la acción basada en "lo apropiado" vinculado a la idea de legitimidad (lo que se espera de él de acuerdo al marco normativo) y lo instrumental, como relación

---

dichas prácticas. Por ejemplo, la comunidad científica posee un sentido de identidad siempre que existan instituciones que se reproduzcan. Las estructuras constituyen elementos sistémicos que sustentan a los actores e instituciones pues por ellas circula, la vida económica, cultural, social y política (Bulcourn y Cardozo, 2011).

entre fines y medios. Las normas y los valores que son tomados del contexto, también se consideran componentes fundamentales de la vida institucional. En este sentido, el neoinstitucionalismo sociológico<sup>10</sup> concibe a las **organizaciones como un conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales**; y es producto de un complejo proceso histórico. Este enfoque intenta “escribir y explicar el proceso por el cual se forman los campos organizacionales (proceso de institucionalización) como el proceso por el cual, la organización de reciente ingreso a determinado campo organizacional internaliza las formas organizacionales y culturales dominantes en ese campo” (Vergara, 1993).

March y Olsen (1993) sugieren que las organizaciones evolucionan impulsadas por su interrelación con el ambiente, pero al mismo tiempo admiten que es posible inducir elementos estratégicos en el desarrollo del entramado institucional de las organizaciones. El recurrir a la idea de campo o población organizacional, en referencia al ambiente o “entorno institucional”, hace necesario pensar ciertos procesos y formatos organizacionales derivados de ese vínculo y que se vuelven dominantes, en términos de **isomorfismo institucional**.

El valor del concepto de isomorfismo institucional, más allá de los matices de las distintas posiciones reseñadas dentro de la corriente neoinstitucionalista, reposa en que, en todos los casos, el concepto de institución es pensado desde una perspectiva normativista y sistémica que ya adelanta la tendencia a conformar un espacio de homogeneidad dentro de un campo de organizaciones.

## Los procesos de homogeneización en la constitución del campo: isomorfismos

Los isomorfismos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia, en una suerte de reproducción institucional.

El isomorfismo con las instituciones que conforman el campo organizacional tiene algunas implicancias importantes para las organizaciones como la incorporación de elementos que son legitimados exteriormente; el empleo de criterios externos de evaluación; y la estabilidad que reciben las organizaciones al formar parte de ambientes controlados institucionalmente.

Se han teorizado tres tipos de isomorfismo institucional que conducen a procesos de homogeneización: coercitivo, mimético y normativo. DiMaggio y Powell (1999a: 71) hacen hincapié “en la forma en que los procesos coercitivos, esto es, la imposición directa de procesos de operación estándares por poderosas organizaciones en un área, así como presiones más sutiles para lograr la conformidad, limitan la variabilidad”. El isomorfismo coercitivo es resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones –de las cuales dependen- para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento.

Las posibilidades de aplicación y del nivel de coerción dependen de procesos mayores, como señalan DiMaggio y Powell (1999a): “... la expansión del Estado central, la centralización del capital y la coordinación de la filantropía apoyan la homogeneización de los modelos organizacionales a través de relaciones de autoridad directas”.

---

<sup>10</sup> Autores referentes de este institucionalismo son Richard Scott (1995), Meyer, Di Maggio, Zucker y Powell. Los antecedentes fundamentales se encuentran en los trabajos de Selznick (1949, 1957) sobre la teoría de organizaciones.

El tipo de isomorfismo coercitivo, es de difícil aplicación a la conformación del campo organizacional de la formación en Administración y Gestión Pública. Definitivamente no se aprecian el tipo de relaciones de autoridad que los autores señalan. Ni siquiera el papel rector atribuido al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) en cuanto a la formación de los cuadros estatales, o el rol homologador de titulaciones universitarias que juega el Ministerio de Educación nacional, han intervenido estableciendo el conjunto de las reglas de juego en la conformación de las distintas carreras y trayectos de formación. Sin duda, tal como se marca en la literatura la "coerción" puede darse también de manera informal, esto es, por el ejercicio de poder en relaciones de fuerza asimétrica. Resulta, por lo menos, extraño que, tratándose de la formación que tiene como campo de aplicación profesional la propia gestión pública, el Estado no haya formalizado parámetros o estándares de la formación en general, salvo, obviamente, en los casos mencionados en que desarrolló su propia "oferta" de formación de cuadros: los administradores gubernamentales (AG) y los economistas de gobierno (EG)<sup>11</sup>. Incluso en estos últimos casos, se requeriría de una mayor precisión, porque, siendo el Estado un conjunto institucional heterogéneo (una "arena") no son los mismos sectores los comprometidos: si en el primero de ellos, el de los administradores gubernamentales, el papel del INAP y, fundamentalmente, de la entonces Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la Nación fue decisivo; en el segundo caso, el de los economistas, no fueron esas mismas jurisdicciones institucionales, sino el entonces poderoso Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos el que desempeñó (junto con un conjunto de universidades públicas y privadas) el liderazgo de ese proyecto.

El isomorfismo mimético se constituye como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente que se considera más legitimado o exitoso, como una forma de reducir la incertidumbre: "La incertidumbre también es una fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando se entienden poco las tecnologías organizacionales, cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones" (Campbell, 2009b: 111).

El isomorfismo normativo se origina en la profesionalización, educación formal, diseminación del conocimiento por especialistas y en la definición de métodos de trabajo para el establecimiento de una base cognitiva y de legitimidad. En este sentido, la profesionalización se entiende como "la lucha colectiva de los miembros de una ocupación por definir las condiciones y métodos de su trabajo, por controlar la producción de los productores" (DiMaggio y Powell, 1999a: 113). Simultáneamente, a los antagonismos señalados por Powell y DiMaggio, en línea con lo que refería Tenti sobre la sustitución de saberes y de los portadores de ellos, Campbell señala también como fuente del isomorfismo normativo, el prestigio y los recursos asociados:

*"los campos organizacionales que incluyen una gran fuerza de trabajo capacitado profesionalmente estarán motivados sobre todo por la competencia en pos del status. El prestigio y los recursos organizacionales son elementos clave para atraer profesionales. Este proceso favorece la homogeneización a medida que las organizaciones procuran proporcionar los mismos beneficios y servicios que sus competidores"*(Campbell, 2009: 117).

---

<sup>11</sup>Debieran sumarse aquí otras estructuras de formación al interior del Estado, incluso de más larga data, como el caso de las correspondientes a las Fuerzas Armadas y las del Servicio Exterior de la Nación (el que tiene su propio instituto y carrera, el Instituto del Servicio Exterior de la Nación)

**Los isomorfismos mimético y normativo, tal como han sido definidos, parecieran explicar de mejor modo el desarrollo del campo organizacional de la oferta de formación en Administración y Gestión Pública.** Efectivamente, si volvemos sobre nuestras conclusiones en el trabajo del "Mapa..." (2017), el crecimiento de las propuestas tomando los períodos que referíamos más arriba (1990-2004 y 2005-2017) ha sido de un 110% en el total de los tres niveles del sistema universitario argentino (siendo el crecimiento más significativo en el nivel de posgrado). Se ha visto, por un lado, el crecimiento de una comunidad profesional, con la consolidación de asociaciones (particularmente la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública – AAEAP- que se suma a otras también creadas en el período como la Sociedad Argentina de Análisis Político – SAAP- y algunas anteriores como la Asociación Argentina de Presupuesto –ASAP); y de congresos, jornadas y eventos de intercambio (especialmente las actividades organizadas por las dos primeras) que permitieron la circulación de investigadores, funcionarios y docentes. Las características de las propuestas formativas que fueron generándose en el sistema universitario comparten rasgos muy definidos: la estructura fuertemente basada en cuatro columnas disciplinares: la Administración, la Ciencia Política, la Economía y el Derecho; el sesgo "contenidista" de la formación, de transmisión de conocimiento consolidado; la débil presencia en los planes de estudio de espacios de práctica aplicada y de vinculación directa con el sector público.

Esos rasgos comunes de la formación parecieran replicar las condiciones de *imitación* organizacional del isomorfismo mimético y de *regulación académico-profesional* del isomorfismo normativo. Tal como lo explicita Emilio Tenti, en un párrafo que parece interpretar cabalmente estas mismas observaciones:

*"Toda institucionalización del aprendizaje conlleva en el límite una separación entre lo que denominamos dominio práctico de las prácticas, y el dominio simbólico de las mismas. Este último es el que justifica la legitimidad y el nivel 'científico' de los saberes acumulados. En este proceso, el papel de los intereses profesoriales juega un papel fundamental. Muchas de las iniciativas académicas tienen un origen puramente universitario. Muchos planes de estudio, carreras, títulos, etc., tienen una funcionalidad interna, son fruto de la lucha de ciertos grupos corporativos de profesores para asegurar la reproducción de la institución, única forma de satisfacer sus propios intereses materiales" (Tenti; 1989: 46; el subrayado es nuestro).*

Una conformación de esta naturaleza del campo de formación en Administración y Gestión Pública, acondiciona una interrogación posible sobre el lugar que ocupan el resto de los intereses ligados a los espacios institucionales situados en el dominio práctico de las prácticas, así llamado por Tenti, esto es, en los espacios de inserción de los graduados. Esto tendría que ver con, podría decirse, el problema de la "traducción" o conversión de las "demandas sociales"<sup>12</sup> a trayectos y contenidos específicos necesarios para la formación de los egresados. Con todas las salvedades que el propio Tenti establece respecto de esta idea de "traducción" como ajuste de la formación a la estructura económica (y política, podríamos agregar nosotros) de una sociedad, supuesto de cuño funcionalista, esta interrogación es interesante porque introduce un "agente" externo al desarrollo del propio campo (aun cuando esta exterioridad no es tal, en el sentido en que, como hemos señalado, en la génesis de este campo de formación la presencia de la propia burocracia constituye un dato fundamental).

---

<sup>12</sup>Entendiendo "demandas sociales" en un sentido amplio, suponiendo que tanto desde el ámbito del mercado de trabajo como desde la sociedad en general se conforman un conjunto en donde convergen una serie de "necesidades" y una de "deseos" que determinan el modo en que se entiende la formación de egresados universitarios y condicionan el juicio sobre la misma.

Las respuestas a estos interrogantes se ordenan en dos grupos: por un lado la que atribuye éxitos y fracasos de la formación e inserción de los graduados en el mercado de trabajo (el sector público mismo en nuestro caso) en el plano de la elaboración de los planes de estudio; por el otro, la que desplaza esa atribución a las condiciones institucionales de desarrollo de las carreras y la implementación de esos planes de estudio.

Si nos situamos en el primer grupo, como lo hemos hecho en nuestros trabajos anteriores, el recurso explicativo más potente que encontramos continúa siendo la dinámica isomórfica, tal como hemos indicado más arriba. No existiendo un dispositivo de autoridad, de coerción, las carreras tienden a la homogeneidad, por un proceso de regulación autónoma que involucra principalmente la lógica del sistema universitario.

Pero, si nos ubicamos en el segundo grupo de respuestas, la apelación al concepto de isomorfismo parece encontrar un límite, porque permite explicar un "resultado", los planes de estudio, pero no el "proceso" que lleva a ellos, esto es, la génesis institucional de las distintas propuestas formativas, que sugiere un enfoque más "acontecimental", situado, que dé cuenta también de las diferencias que puedan encontrarse en las distintas experiencias históricas<sup>13</sup>.

A este segundo grupo, es al que apelamos cuando desplegamos los conceptos provenientes del Análisis Institucional francés, punto que desarrollamos a continuación.

## La "resistencia" de lo particular, lo antiinstitucional y lo contrainstitucional: analizadores

La corriente francesa del Análisis Institucional despoja al concepto de institución del carácter "juridicista" que tanto el derecho como parte de la sociología le habían conferido, incluso, para René Lourau, el neoinstitucionalismo es una versión modernizada de aquellas perspectivas en cuanto a este punto. Desde su conformación en la segunda mitad de los años 60, retomando el pensamiento y los desarrollos de corrientes institucionalistas en el campo de la educación y de la salud, piensa el concepto de institución como una estructura de transformaciones posibles a partir del uso de la dialéctica hegeliana (por inspiración de H. Lefevre) y utiliza el dispositivo conceptual instituido-instituyente, desarrollado por C. Castoriadis, para dar cuenta de un concepto que permita pensar, más allá de los universales (las normas) y sus particularidades (su negación), en singularidades históricas.

Sin pertenecer a la corriente del Análisis Institucional, la teoría del **cambio institucional** de John Campbell (2009a), sirve como una introducción interesante. Para Campbell el cambio institucional implica una **reorganización o modificación de las instituciones existentes, determinado por las luchas de poder entabladas por actores**. Su teoría del cambio institucional se centra tanto en las restricciones (estructura institucional) como en los actores (agencia), sin adoptar ni una perspectiva ontológica ni una funcionalista. El cambio institucional puede ser intencional o no intencional, provocado exógenamente por eventos de alto impacto, o endógenamente dada la multidimensionalidad institucional y su carácter probablemente contradictorio. Sin

---

<sup>13</sup>En los extremos podríamos ubicar la secuencia de creación de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo, en 1964, la primera en el sector de universidades públicas, por un lado, y muchas de las carreras de licenciatura creadas en los primeros años de la década de 1990 en algunas universidades públicas creadas en ese mismo momento, muchas de ellas situadas en el conurbano bonaerense, por el otro. Si en el primer caso el proceso remite (con una serie de transformaciones políticas, fruto del agitado contexto argentino) a la Constitución reformada en 1949, durante el primer peronismo; en el segundo es inevitable hacer referencia a los procesos de reforma estatal de la década y la influencia de los organismos internacionales.

embargo, para Campbell, mucho más que de dónde proviene, importa establecer qué causa el cambio institucional, y aquí aparece la lucha por el poder, el control y la distribución de recursos que una institución asegure. El cambio puede ser interpretado como un proceso de **combinación** (*bricolaje*) de elementos institucionales ya existentes. Así, el cambio se considera de carácter evolutivo y la innovación se ve limitada por lo existente. También puede entenderse como un proceso de **adaptación** (*translation*), que es similar al bricolaje salvo por que algunos de los elementos que se combinan llegan desde “fuera” del sistema institucional existente. ¿Qué determina el mayor o menor nivel de ruptura? Según Campbell (2009a: 16): “cuantos más principios y prácticas se difunden en una institución local y sean traducidos plenamente en prácticas, más probable será que el cambio resulte más revolucionario que evolutivo y que se distinga drásticamente de precedentes y legados del pasado”. En la percepción de los problemas y de los elementos que pueden combinarse en una situación son fundamentales los **emprendedores institucionales** (EI) (*entrepreneurs*) que cuentan con diversas características: los EI con más conexiones institucionales, organizacionales y sociales cuentan con repertorios más amplios con los que trabajar.

Para el análisis institucional el proceso de cambio institucional, tanto en su vertiente de “combinación” como en la de “adaptación” según la mirada de Campbell, se producen a partir del juego de los *analizadores institucionales* y el nombre que pueden tomar los “emprendedores institucionales” es el de *desviante*.

¿Cómo se define un analizador institucional? El concepto de analizador es tomado por los fundadores de esta corriente, René Lourau y Georges Lapassade en *Claves de la Sociología* (1969), de la reflexología de Pavlov. El analizador se presenta como un concepto capaz de descomponer la información social en fuerzas o tendencias contrapuestas políticamente; lo que en Pavlov funciona en la fisiología como la posibilidad de analizar y reconstruir la información que permite una respuesta a un estímulo dado, en el análisis institucional se corresponde con una concepción que no agota la institución como sistema normativo, sino que incluye, a partir del uso de la dialéctica hegeliana, sus negaciones, sus particularidades. Así **el analizador es aquel concepto que permite pensar lo negativo y su particular relación con los actores institucionales, en un movimiento de institucionalización**. Estos movimientos que acondicionan el “cambio institucional” se reflejan muy claramente en el siguiente párrafo de Lourau:

*“La institución posee el poder de objetivarnos, de cosificarnos dentro de los estatutos y de las funciones. El analizador ‘desobjetiva’, deshace los estatutos y funciones, nos restituye la subjetividad. De ahí la tendencia, en ocasiones, a privilegiar a esta última en la persona de los desviacionistas, lo que constituye una manera de objetivar a los analizadores, de mantenerlos a distancia en el momento en que se les exalta. La institución posee el poder de fijar en las normas las relaciones libres, vivas, interpersonales tal y como se constituyen en la vida cotidiana más íntima así como en los movimientos sociales espontáneos; se trata de la institucionalización, negación de las fuerzas instituyentes y creación del positivo, del instituido. El analizador desinstitucionaliza, revela el instituyente aplastado bajo el instituido y, al hacerlo, desarregla lo instituido. La institución posee el poder de materializar en formas aparentemente neutras y universales, al servicio de todos, las fuerzas económicas y políticas que nos dominan fingiendo al mismo tiempo ayudarnos y defendernos. El analizador desmaterializa las formas de la opresión revelando las fuerzas que en ellas se esconden y combate todas las formas materiales.” (Lourau; 1977b: 156)*

Siempre apelando a la dialéctica, y ahora revisando la visión sobre el proceso de institucionalización pensado como negativo de las fuerzas instituyentes, en su trabajo “Libertad de movimientos. Una introducción al Análisis Institucional”, René Lourau plantea a través de lo que llama “proceso Max Weber” que la institucionaliza-



ción supera el reduccionismo juricista del concepto de institución. Weber muestra, según Lourau, que la institución no coincide con la ley y es el proceso de institucionalización, a través de lo instituyente, el que lleva a su sanción.

Lourau descompone el proceso de institucionalización en a) acción institucional; b) acción antiinstitucional; y c) acción contrainstitucional.

La **acción institucional** representa en el proceso de institucionalización la concepción **positiva** de la institución (la de los “weberianos de derecha”), la que despliega el concepto por el lado de **lo instituido**. Para Lourau esta concepción responde al desarrollo de la sociología inicial de Durkheim, ampliada luego por Parsons<sup>14</sup>. La **acción antiinstitucional** representa el rechazo de la “confiscación” de las energías instituyentes del proceso. Lourau cita a Ch. Peguy en una sentencia que refiere a la lógica antiinstitucional: “todo comienza en mística y termina en política” (Lourau, 2001a: 117). Esta frase recuerda la idea ya expresada por Castoriadis en *La institución imaginaria de la sociedad*, de la **traición** a la que todo programa revolucionario está expuesto. Lourau ha denominado ese fenómeno en *El Estado y el Inconsciente*, como “efecto Mulhmann”. El fracaso del proyecto institucional le da forma a la concepción **negativa** de la institución, es “la profecía del fracaso institucional”. Finalmente, la **acción contrainstitucional** es la derivada de la acción de los analizadores, tal como se definía el concepto anteriormente. Si tomamos el esquema del Análisis Institucional desarrollado por Lourau en 1972, se trata del momento de la **negación de la negación** o unidad negativa del concepto de institución. Citando a Michel Freitag, Lourau propone la acción contrainstitucional como “institucionalización de la capacidad de institucionalización” (Lourau, 2001a: 126), lo que representa la capacidad **instituyente**.

De este modo, el proceso de conformación del campo de formación de Administración Pública, más allá de sus homogeneidades, puede alumbrar la dinámica de los distintos instituyentes históricos que lo han constituido.

El proceso de creación de carreras, asentado más o menos explícitamente, en los universales de las políticas públicas como acción institucional, encuentra sus particularidades en los grupos profesionales, universitarios y burocráticos que los lideran en virtud de sus intereses materiales, que bien podrían ser considerados como el **negativo** de aquellos universales. Este enfoque es coincidente con la advertencia que reproducíamos de Tenti, anteriormente, en el sentido de la impronta del papel de los intereses profesoriales en la reproducción de la institución universitaria, serían parte de la acción anti-institucional, ínsita en el propio proceso de creación de las carreras.

¿Puede en este sentido pensarse que la creación de carreras de Administración Pública constituye el fracaso o, incluso, la traición de los universales de la formación en este campo? Este interrogante, inquietante por demás, puede permitir entender las dificultades de interacción entre las carreras y el sector público. Sin embargo, si el análisis se detuviera en ese punto, quedaría atrapado en una tensión binaria, afirmando (o negando) la idea de traición o fracaso del universal, asumiendo la curvatura de todo proyecto, en los términos de Peguy, de la mística (de los propósitos, la misión, los horizontes) a la política (los intereses, las “desviaciones”, los malos usos).

Por ello, el tercer momento, el de la acción contra-institucional, supera esa visión reduccionista y permite reponer la dinámica histórica de la creación de las carreras, esto es, los universales del proyecto, los intereses

---

<sup>14</sup>Lourau reenvía a ese mismo linaje los desarrollos de las distintas corrientes del neoinstitucionalismo.

materiales que le dan volumen, y el juego entre ellos que terminan por dar una forma abierta al proyecto inicial. El modo de capturar dicho momento es a partir del análisis de los analizadores institucionales, esos “hechos”<sup>15</sup> que permiten mirar el proceso de creación e implementación de las carreras a partir del juego de fuerzas instituyentes y de las estrategias de los actores involucrados.

**Así, asoman las diferencias en el campo, en el escrutinio de las capacidades de institucionalización que despliegan cada una de las ofertas, no sólo en el desarrollo de su estructura curricular, sino en la capacidad de interpelar al sector público, de “dialogar” con las demandas sociales y los problemas de las gestiones que se proponen atenderlos, de internalizarlos en forma de contenidos.** En suma, más allá de los isomorfismos, dar cuenta de los diferenciales de capacidad instituyente en cada caso. Constituye, entonces, la posibilidad de un “más allá” del campo, en el sentido de poder analizar en la trama de las múltiples relaciones institucionales, líneas de fuga posibles que pueden darle nuevo sentido y sostenibilidad.

## Conclusiones

Los enfoques institucionalistas aquí reseñados permiten un análisis de la dinámica histórica del campo de formación en Administración Pública, que articula al mismo tiempo dos procesos complementarios, controversiales, incluso, en ocasiones, contradictorios.

Por un lado, los movimientos de **homogeneización** de las distintas ofertas que las sitúan en un tiempo histórico determinado, respondiendo a proyectos políticos de distinto signo y que van constituyendo una trama relacional profusa en la que confluyen distintos actores. Este es el campo de los isomorfismos institucionales, en tanto que fuerzas centrípetas, muchas veces gobernadas por lógicas actorales autónomas, más allá de los proyectos iniciales. Por otro lado, los movimientos de **singularización** de las distintas carreras que, dentro de esa abigarrada trama de relaciones institucionales, van desplegando la acción y estrategia de sus analizadores (emprendedores y desviantes institucionales), construyendo márgenes de maniobra que representan líneas de desarrollo posible más allá de los procesos de homogeneización del campo.

Al respecto, si bien por un lado, el proceso de singularización de la Administración Pública como campo disciplinario en sí mismo implicó su alejamiento de la Ciencia Política, por otro lado, es en la formación donde es posible observar uno de los mayores fenómenos de condensación entre homogeneidad y singularidad: es el egresado y profesional que se encuentra en condiciones de intervenir en todos aquellos ámbitos y procesos públicos que requieran tanto de la expertise política como técnica, ambas dimensiones constitutivas de las capacidades estatales, en términos de aportes a la gestión pública.

En Argentina, como ya hemos señalado, dicha formación da cuenta de un eclecticismo disciplinar – básicamente administrativo y político- presente en los planes de estudio y por ende, en las características de los egresados de las carreras. La composición de ambos movimientos, homogeneización y singularización, dan cuenta de la vitalidad de este campo de formación y las alternativas de su consolidación en el terreno del aporte a la articulación de las demandas sociales y los problemas de las gestiones por ellas interpeladas. De esta manera, podríamos interrogarnos acerca de la posibilidad de existencia de una síntesis entre homogeneidad y singularidad en los procesos de formación en Administración Pública. 🗨️

---

<sup>15</sup>Utilizamos este término de manera genérica, pero queriendo subrayar siempre el carácter de acontecimiento inesperado en que el Análisis Institucional define a los analizadores.

## Referencias

- Agoff, Sergio y Gabriela Mansilla. 2018. "Capacidades de la Burocracia en Argentina: horizontes y promesas de la formación en Administración y Gestión Pública en el sistema universitario en el período 1990-2017". Ponencia presentada en la XIV Conferencia Anual de la Red Interamericana de Educación en Administración Pública (INPAE) "Perspectivas Multidisciplinarias y Enseñanza en la Solución de Problemas Públicos en América Latina". Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara; del 14 al 18 de mayo de 2018, Jalisco, México.
- Agoff, Sergio; Gabriela Mansilla; Patricia Fagundez; Karina Montes; Nora Cousillas; y María Paula Barrau Vera. 2017. Mapa de la Formación Universitaria en Administración Pública en Argentina. Su conformación en 2006 y en 2017. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones UNGS (en imprenta).
- Agoff, Sergio. 2003. "Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina". Trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI; 18 al 20 de Septiembre de 2003, San Luis.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2007. El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *Economía UNAM*, 4(10), 7-29.
- Bulcourn, Pablo y Nelson Cardozo. 2011. "El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días". Ponencia presentada en el 6to. Congreso Nacional de Administración Pública de la Asociación Argentina De Estudios En Administración Pública (AAEAP) Resistencia – Chaco.
- Campbell, John L. 2009. "Surgimiento y transformación del análisis institucional", en E. Ibarra Colado (coord.). *Estudios institucionales: caracterización, perspectivas y problemas. La crisis de las instituciones modernas*. Barcelona, Gedisa, pp. 3-34.
- Cardozo, Nelson y Pablo Bulcourn. 2016. El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI:10.17533/udea.espo.n49a12
- Denhart, Robert. 1990. "Teoría de la administración pública: el estado de la disciplina". En: Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky: *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. FCE, México.
- DiMaggio, Paul y Walter Powell. 1999a. El retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: Powell, W. y DiMaggio, P. (eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (Eds.). 1991b. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (p. 104-125). México: Fondo de Cultura Económica.
- Feldman, Daniel y Mariano Palamidessi. 2001. *La Programación de la enseñanza en la universidad: problemas y enfoques*. UNGS. Los Polvorines. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Campo, V. M., & Tenti Fanfani, E. (1989). *Universidad y profesiones. Crisis y alternativas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

- Goodson, Ivor. 2000a. El cambio en el curriculum. Barcelona: Octaedro.
- \_\_\_\_\_. 1995b. Historia del curriculum. La construcción social de las disciplinas escolares. Barcelona: PomaresCorredor.
- \_\_\_\_\_. 1987c. School Subjects and Curriculum Change. London, New York, Philadelphia: Falmer Press, pp. 3-4.
- Lasswell, Harold D. 1951. "The Policy Orientation". En: The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method, edited by Daniel Lerner and Harold Dwight Lasswell. Palo Alto, CA: Stanford University-Press. 3-15
- Consultado (19/7/2018) en: [https://www.researchgate.net/publication/314103199\\_](https://www.researchgate.net/publication/314103199_)
- Lourau, René. 2001a. Libertad de movimientos. Una introducción al Análisis Institucional. EUDEBA. Buenos Aires
- \_\_\_\_\_. 1977b. El Estado y el Inconsciente. Barcelona, España: Editorial Kairós.
- Lynn, Naomi y Aaron Wildavsky. 1999. Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology". Theory and Society 39: 507-548.
- March J. y Olsen J.P. 1993. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. Revista Zona Abierta, n° 63/4
- Martínez Nogueira, Roberto. 2015. "La gestión pública durante el kirchnerismo"; en Gervasoni, Carlos y Enrique Peruzzotti. ¿Década ganada?: Evaluando el legado del kirchnerismo. Buenos Aires: Debate.
- Ospina Bozzi, Sonia M. La Administración Pública como "Comunidad Discursiva": Algunas Lecciones del Caso Estadounidense para América Latina. Reforma y Democracia, n. 10, p. 85-112, Feb. 1998.
- Oszlak, O. 1997a. La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina, ponencia presentada en el II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, octubre, isla de Margarita.
- \_\_\_\_\_. 1984b. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal; en Oszlak, O. (Comp.): Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Paidós.
- Repetto, Fabián. 1998. Administración pública, escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una investigación, Fundación Gobierno y Sociedad. Buenos Aires: CDD, documento de trabajo.
- Vergara, Rodolfo. 1993. "Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo". Perfiles Latinoamericanos, núm. 3, pp. 119-144.
- Weir, Margarethy Theda Skocpol. 1993. Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. Zona Abierta n° 63/64
- Zicari, Julián. 2017. "Del colapso de la convertibilidad a las bases económicas de la recuperación. La economía política de la presidencia de Eduardo Duhalde". En: Pucciarelli, Alfredo y Ana Castellani (coord.). Los Años

del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina.

## Sobre los autores

Sergio Leandro Agoff es Licenciado en Psicología de la UBA y Magister Scientiarum en Administración Pública de la FCE-UBA. Trabaja desde hace 20 años en la Universidad Nacional de General Sarmiento en el área de Estadp, Gobierno y Administración Pública, donde ha coordinado la Licenciatura en Administración Pública y ha sido Secretario Académico del Instituto del Conurbano de esa misma universidad. Sus campos de trabajo en investigación y docencia refieren al análisis y diseño de organismos públicos, la gestión de empresas públicas y las problemáticas asociadas a la formación en Administración Pública en el sistema educativo, en particular en el nivel universitario. Gabriela Mansilla es Licenciada en Ciencia Política (FSOC-UBA), Licenciada en Administración Pública (ICO-UNGS) y Doctora en Ciencia Política (EPyG-UNSAM). En la actualidad, se desempeña como Investigadora-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) en el área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano, en la línea de investigación de "Políticas Públicas" y "Gestión Pública".

## 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

## Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina

Bonifacio, José Alberto

*Universidad de Buenos Aires – AAEAP*

 alberto.bonifacio@gmail.com

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

---

### Resumen

El artículo presenta el marco de políticas basadas en evidencia (PBE) en relación con las políticas de reforma y administrativa, para reflexionar sobre los alcances de la modernización y la innovación en ese campo, dando cuenta de los actores que inciden en él y de las tendencias centrales de las políticas implementadas, para concluir destacando las similitudes de los tres planes de modernización de Argentina en lo que del siglo (2001, 2008 y 2016). En la exploración se hace un abordaje preliminar del “stock” de conocimiento producido en el país sobre los cinco ejes coincidentes de los planes de modernización: profesionalización de la función pública, la gestión para resultados de desarrollo, gobierno electrónico, transparencia y participación ciudadana.

### Palabras clave

Políticas públicas, Políticas basadas en evidencia; modernización; reforma administrativa; análisis de políticas

## Abstract

The article presents the evidence-based policy framework (EBP) in relation to the administrative reform policies in Argentina, to give insights about the scope of modernization and innovation in this field, identifying the actors involved and main approaches used by the policies already implemented. It concludes highlighting the similarities of the three administrative modernization plans implemented in Argentina (2001, 2008 and 2016). Finally, this paper presents an exploratory analysis about the "stock of knowledge" produced in the country on five axes about administrative reform plans: professionalization of the public employment, management for development results, electronic government, transparency and citizen participation.

## Keywords

Public policies, Evidence-based policies; modernization; administrative reform; policy analysis.

---

## 1. Reformas administrativas y políticas basadas en evidencia (PBE)

Son varias las cuestiones a considerar para abordar las políticas de reforma administrativa desde el enfoque de PBE. Como toda política pública, las de reforma administrativa reconocen dos componentes principales: el político y el técnico. El primero se resuelve en la dinámica del juego de actores en la arena política, con motivaciones que van desde la ideología y los principios hasta los intereses y los beneficios esperados, siendo determinante la iniciativa gubernamental. El segundo requiere conocimiento y saber hacer, y en este proceso cobra sentido el enfoque de la política y la práctica basada en la evidencia, que trata de convertir en conocimiento utilizable la investigación científica y la experiencia de actores concernidos en los procesos de desarrollo de las políticas.

Head (Flores Crespo, 2013:279-280) es quien ofrece la perspectiva de reconocer tres tipos de "conocimiento" como generadores de "evidencia": el político, el análisis científico y la experiencia práctica. Con esta distinción abre un amplio abanico de recursos pertinentes para dar base a las políticas, con lógicas diferentes y no restringidas a un enfoque racional positivista. Así, la argumentación, el conocimiento científico y la sabiduría práctica, se enriquecen con perspectivas que se extienden a las "buenas prácticas", la evaluación de programas, la teoría crítica y, especialmente, la revisión sistemática (Flores Crespo, 2013:281ss).

Según Sutcliffe y Court (2006:1) el enfoque de las PBE ayuda a tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos, brindando la mejor evidencia posible de las investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas. El objetivo de las PBE se basa en la premisa de que las decisiones políticas deben estar mejor informadas a partir de la evidencia disponible y un análisis racional, porque se considera que las políticas y prácticas basadas en la evidencia sistemática han producido mejores resultados, incluyendo investigaciones y evaluaciones críticas, construcción de teorías, recolección de datos, análisis y codificaciones relacionadas con las prácticas y las políticas sobre desarrollo y la investigación-acción, las formas tácitas de conocimiento y las voces de los ciudadanos comunes. En definitiva, los autores argumentan a favor de que el enfoque de PBE abarque una amplia gama de fuentes de investigación, y no sólo la evidencia dura.

Los gobiernos deben contar con información de calidad para mejorar su desempeño en el manejo de los asuntos públicos. Al estar distribuida en centros de investigación, *thinkstanks*, firmas consultoras, organizaciones especializadas en la sociedad civil, organismos internacionales y en la misma administración gubernamental, se hace necesario adoptar la iniciativa para obtener evidencia que dé sustento a las políticas públicas.

Por su proactividad para incidir en el diseño e implementación de políticas públicas es relevante el rol de los *think-tanks* en la "oferta" de conocimientos. Según Gorostiaga (2011:6) en ellos los investigadores se convierten en consultores y brokers del conocimiento, lo que también ocurre con centros de investigación que se transforman en empresas de consultoría. En ese entramado destaca el perfil del "analista simbólico", que alterna el ámbito académico con el de la gestión, o con el de la consultoría en el ámbito de *think-tanks*, consultoras privadas, grupos de asesoría y organismos internacionales, entre otros. Más allá que los decisores públicos se orienten a desarrollar PBE, el autor observa que el diálogo con los investigadores no es un proceso allanado de obstáculos, lo que es atribuido a que conforman dos grupos con pautas culturales y formas de trabajo en varios sentidos opuestas.

Un actor clave en este campo es el investigador gubernamental, responsable de producir conocimiento por medio de la realización de estudios encomendados por la jerarquía para aplicar a la resolución de problemas de política pública. En las políticas de reforma y modernización de la administración pública, su ámbito de trabajo son las escuelas de gobierno, normalmente adscriptas a ministerios o secretarías encargados de esas políticas.

Otro vector por el cual conocimiento, decisores y políticas se vinculan es mediante el reclutamiento de académicos en funciones técnico-políticas de la administración pública, en posiciones clave para el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias (Torres, 2000:5). Los organismos multilaterales, significativamente presentes en la concepción, impulso y financiamiento de reformas, han tenido un rol activo en este sentido, especialmente mediante la creación de unidades ejecutoras de proyectos y el reclutamiento de consultores individuales y firmas, que llegan a constituir verdaderas burocracias paralelas (Martínez Nogueira, 2002:178).

Una fuente adicional y relevante de producción de conocimiento para dar sustento a las políticas, es su evaluación. La evaluación se ha ido incorporando gradualmente en la agenda de las políticas públicas, entre ellas las reformas administrativas, y su presencia más robusta daría cuenta, al menos potencialmente, del reconocimiento de la evidencia como fundamento de las políticas debido a que es una formidable fuente de aprendizaje por la experiencia.

Lamentablemente, lo que se sabe sobre el desarrollo de la evaluación no es alentador. Un estudio reciente (OCDE, 2016:12) afirma que: "*Los gobiernos de la región de ALC deben de crear aún una cultura de evaluación de políticas, lo que puede hacer mucho para mejorar el diseño e implementación de las mismas*". En el caso de Argentina, de los cinco pilares monitoreados por el BID (2015:6) con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales para la gestión pública, el correspondiente a "Sistemas de seguimiento y evaluación" es el que obtiene el valor más bajo (0,8 sobre 5 puntos posibles), y de los tres componentes de este pilar, el de "Evaluación de la gestión gubernamental" es el más bajo (0,4 sobre 5 puntos posibles).

Flores-Crespo (2013:284) presenta la descripción que realizan Walter, Nutley y Davies sobre los mecanismos por los cuales la demanda y oferta de evidencia para la mejora de las políticas: *la diseminación*, que consiste en la circulación o presentación básica de los hallazgos en formatos no elaborados a los usuarios potenciales; *la interacción*, que busca desarrollar vínculos y colaboraciones más estrechas entre la investigación, la política



(*policy*) y la práctica; *la influencia social*, que se asienta en tratar de influir en otros expertos mediante la persuasión; *la facilitación*, que se produce al desarrollar apoyos de tipo organizativo, técnico, financiero e, incluso, emocional y, *el reforzamiento*, que incluye el uso de recompensas aparte de la evidencia con el propósito de inducir ciertas conductas de los usuarios del conocimientos.

Es difícil apreciar si es la cantidad, calidad y circulación insuficiente de publicaciones que puedan brindar evidencia, una razón plausible para que el enfoque de PBE no sea objeto de un desarrollo más vigoroso.

Además de esa limitación, mayor es el esfuerzo que se requiere para acceder al saber implícito en la experiencia de personas o comunidades, que puede ser tanto valioso o más que el conocimiento explícito que reside y es diseminado por organizaciones expertas, tal como lo han expuesto en sus obras Ostrom (2008) y Nonaka y Takeuchi (1999).

Frente a la diversidad de fuentes de la evidencia, Sutcliffe y Court (2006:3) sugieren que los gobiernos deben considerar, entre otros aspectos, la precisión de la evidencia, la objetividad de la fuente, la credibilidad de la evidencia para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto; la relevancia y la aplicabilidad en la práctica. Por ser la formulación de políticas un proceso específicamente político, de lo que se trata es que los decisores estén informados respecto de las investigaciones disponibles, cómo acceder a ellas y ser capaces de evaluarlas, correspondiendo a los investigadores una responsabilidad en mejorar la disponibilidad y difusión de los resultados de investigación.

En el proceso de obtener evidencia para fundamentar políticas, si bien se reduce el riesgo con base en un mejor conocimiento, la responsabilidad por sus resultados e impacto para la sociedad no puede ser trasladada por los decisores políticos a las fuentes de información. Los decisores serán juzgados por el éxito o fracaso de las políticas, de modo que deben estar alertas sobre la información que utilizan como evidencia, sometiéndola a verificación o validación, especialmente en el caso de las políticas de modernización administrativa que se caracterizan por el uso de tecnologías blandas y que tienen además un importante condicionante en la dimensión cultural.

## 2. Las políticas de modernización administrativa

A partir del marco precedente, apreciaremos específicamente las políticas de reforma administrativa y los procesos de transición mediante los cuales se pretende la modernizar a la administración pública.

Las políticas de reforma de la administración pública, al menos en Argentina y desde principios de siglo, han estado asociadas con el concepto *demodernización*. Resulta razonable suponer que la *modernización* encuentra parte de su fundamento en la *innovación*, y que de ambas puede esperarse en cambio que altere el *statu quo* del aparato gubernamental y su operación. En ello inciden variables exógenas, como las demandas de la sociedad o las exigencias de la economía que reclaman transformaciones y que se traducen en la adopción, adaptación y creación de instrumentos y tecnologías para la formulación de políticas públicas, su gestión y evaluación.

Es inevitable reparar en que el concepto de *modernización* no es neutro en el campo de la administración pública como disciplina y como práctica. Las pretensiones explicativas de la *teoría de la modernización* que postulaba la administración para el desarrollo de los años '60 del siglo pasado, se proyectó sobre las reformas

administrativas que en su nombre fueron patrocinadas en la región, así como cuestionadas con razón por su etnocentrismo.

Sin confrontar con la significación anterior, Schweinheim (1998:37-38) propuso que la *modernización* en este campo implica "...la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, *postindustrial*).” probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y crédito u originadas en el sistema empresario privado. Sobre este bagaje, el autor (Schweinheim, 1998:39) reconoce la *adaptación*, por la cual se producen variaciones, recombinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes (información de la memoria interna).

En cuanto a la *innovación*, la medida en que las políticas de modernización la incorporan en su arsenal, constituye un motivo de análisis, entre otras razones, porque no deja de estar influenciada y promovida por organismos internacionales, centros académicos, mejores prácticas de algunos gobiernos, recomendaciones de consultoría, así como las prolíficas interrelaciones entre estos actores (Pollitt, 2006:8), aun sin desconocer la capacidad de iniciativa autónoma del actor gubernamental. Este último aspecto es reconocido por Schweinheim (1998:40), cuando observa que la *modernización* puede ser un factor que contribuya a la *innovación* definida como "...capacidad de producir novedad original que puede resultar de variaciones y recombinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes”.

Hechas estas salvedades, es inevitable reconocer la existencia de los denominadores comunes de las reformas administrativas plenamente reflejados en el monitoreo que realiza el CLAD<sup>1</sup> En él se identifica a la evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, el gobierno electrónico, la participación ciudadana y el control social en la administración pública, la transparencia en la gestión pública en el marco del gobierno abierto, la profesionalización de la función pública, la calidad y excelencia en la gestión pública, el fortalecimiento del alto gobierno, la intersectorialidad y la coordinación pro-integralidad en las políticas públicas, los servicios públicos integrados y las asociaciones público-privadas. Las tecnologías de la comunicación e información (TIC) agregan a su vez una dinámica específica de reforma al gobierno electrónico, el gobierno abierto, la transparencia y la participación social.

De este modo, las reformas administrativas que tienen lugar en el espacio regional presentan, a priori, componentes y características similares, por lo cual la modernización y la innovación estarían dando lugar a la implantación de políticas, tecnologías y resultados con significativa homogeneidad.

Las comparaciones a nivel internacional sobre resultados en este campo de reformas homologan la observación anterior, incluso refuerzan la legitimidad de la agenda. Ejemplo de ello son los estudios sobre el servicio civil (Cortázar Velarde e.a., 2014) y sobre el desarrollo de la gestión para resultados (García López, 2010), el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación (Cunill Grauy Ospina Bozzi, 2008), el ranking de Naciones Unidas sobre el desarrollo del gobierno electrónico (ONU, 2016), el de Transparencia Internacional (2016) sobre la corrupción, entre otros.

---

<sup>1</sup> En el sitio "Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública", presenta análisis de innovaciones y tendencias en la modernización de la gestión pública en Iberoamérica" (<http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html>).

Esta relativa homogeneidad no oculta niveles de progreso diferenciados según los países, que pueden ser explicados a partir de las diferencias en la línea de base, la sustentabilidad de las reformas y la capacidad de instalarse como políticas que superen los avatares de las transiciones gubernamentales -incluso al interior de una misma gestión-, así como las diferentes capacidades técnicas, administrativas, políticas e institucionales, entre otros factores puestos en juego para su implantación y sostenibilidad.

Frente a las semejanzas observadas, la reflexión que nos proponemos está dirigida a discernir el papel de la innovación, de lo nuevo, en los procesos de reforma administrativa. ¿Porque esto podría ser importante? En principio porque es razonable esperar que las reformas se asocien con "lo nuevo", en la búsqueda de alternativas o variantes para obtener resultados de mejora en la gestión pública. Y, al mismo tiempo, porque es plausible argumentar que la innovación en las herramientas, instrumentos o tecnologías de gestión pública no es excluyente de la eficacia de medios conocidos o probados con anterioridad.

En el momento de tomar la decisión de adoptar una política o una tecnología que se considera apropiada para resolver un problema, se plantea si se trata de un recurso conocido o novedoso, correspondiendo al primero el atractivo de la seguridad por el conocimiento previo y, eventualmente, la eficacia probada; o sobrevendrá su rechazo por la experiencia de un fracaso. En cambio, la innovación, probar con lo nuevo, tiene el atractivo de una expectativa no refutada de éxito probable, aunque también el riesgo de la menor certidumbre sobre los resultados.

Se puede suponer que la innovación contiene instrumentos "de última generación", que no estaban disponibles en el stock del pasado, pero que han superado algún tipo de prueba de validación que da cuenta de su aptitud para resolver problemas y/o alcanzar efectivamente objetivos propuestos. El *benchmarking* y las *buenas prácticas* pueden conducir a este escenario. Corresponde advertir que, si esto es así, será necesario adquirir la capacidad de manipular la innovación, disponer de personal competente o capacitar a las personas que lleven a cabo la operación, en el continuo que va desde la jerarquía a la base de la organización, a fin de que ellas dispongan de las competencias requeridas.

Cuando el proceso de transferencia de la innovación a las organizaciones se hace "llave en mano", la herramienta/instrumento/tecnología en cuestión que no ha sido adaptada corre el riesgo de ser operada mecánicamente, siguiendo un "manual de instrucciones" y omitiendo las contraindicaciones.

Importa también preguntarse respecto de la funcionalidad a la cual los instrumentos o las tecnologías responden: ¿se trata de viejos problemas irresueltos y necesidades que permanecen insatisfechas? ¿O son problemas y necesidades nuevas cuya naturaleza es desconocida a falta de una teoría explicativa y que tienen un final abierto?

Si estamos considerando de viejos problemas/necesidades, es inevitable preguntarse porqué los mismos han sobrevivido en el tiempo sin ser resueltos, qué políticas y qué instrumentos se utilizaron para afrontarlos, porqué no lograron su objetivo o fallaron, o si su impacto fue efectivo pero no sustentable, o su implementación fue inadecuada. La debilidad o ausencia de la evaluación de políticas dificultan la obtención de respuestas a estas preguntas.

Un bajo nivel de percepción sobre estas cuestiones puede tener como resultado el descarte de instrumentos o tecnologías y la adopción de otras, cuando en realidad la persistencia y sistematicidad puede ser más efectiva que la innovación, cuando llevar a "fojas cero" el proceso puede tener costos desmesurados y agregar más incertidumbre.

Frente a estas situaciones los decisores y sus sistemas de asesoramiento podrían enfrentar escenarios como los siguientes: a) problemas nuevos requieren soluciones nuevas; b) problemas viejos (irresueltos) requieren soluciones nuevas; c) problemas pasados (resueltos) legitiman remedios aplicados en situaciones análogas; d) problemas nuevos, ¿podrían resolverse con medios probados exitosamente? Con problemas (o necesidades) se alude a los asuntos que para mejorar la gestión acometen las reformas administrativas, mientras que medios, soluciones, remedios aluden a instrumentos, tecnologías o herramientas de gestión, tales como la planificación, la gestión por resultados, el gobierno electrónico, así como los que aplican para producir transparencia, acceso a la información o que proveen cursos de acción para viabilizar la participación ciudadana.

De la mano de esta reflexión, llegamos a la identificación de otros intereses que pueden estar en juego en la innovación, entre los cuales aparece el portafolio de los productores y comercializadores de tecnologías de gestión. Es importante reconocer su existencia y su rol, si extienden garantías sobre los productos que distribuyen y, especialmente, si existe un alineamiento entre sus objetivos y los de los "consumidores" (léase países, gobiernos, funcionarios). La gobernación con base en evidencia tiene que estar a resguardo de la mercantilización, directa o indirecta, que suele impregnar las esferas en las cuales es posible capturar conocimiento.

¿Cuál sería el escenario si los problemas y necesidades fueran nuevos, sin referencias significativas en experiencias pasadas para intentar afrontarlos con el saber hacer disponible? Como en el caso de un virus desconocido en su naturaleza y capacidad de daño, será necesario investigar para tener un diagnóstico acertado de las características del agente y recurrir, adaptar o desarrollar nuevas herramientas o tecnologías para ocasionar el efecto o lograr el objetivo buscado. También en este escenario aparecen productores y comercializadores de tecnologías de gestión que dan cuenta de los efectos casi milagrosos de los productos incluidos en su *va-demécum* de los excelentes resultados que produjeron en otras geografías. ¿Se ha respondido a la pregunta sobre si los remedios domésticos conocidos tradicionalmente pueden ser eficaces? ¿O en realidad estamos inoculando lo conocido con envoltura diferente? ¿Vino viejo en odres nuevos?

Algunos de esos mecanismos están presentes en la observación de Pollitt (2005:7), cuando plantea que

*"La mayoría de los reformadores no inventan completamente ideas nuevas: ellos compran o toman prestadas ideas y técnicas de otros lados. Ellos traen cosas desde "allá" para "acá". Los comerciantes en este ámbito incluyen gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos..."*

Con base en la afirmación de Pollitt, el mismo enfoque de PBE podría agregarse a la lista. Como lo destacan Sutcliffe y Court (2006:1), reconociendo que el concepto no es nuevo:

*"El término "formulación de políticas basadas en la evidencia" (PBE) ha ganado fuerza política bajo los mandatos del nuevo laborismo desde 1997. El énfasis intentaba mostrar la entrada del gobierno de la mano de un mandato modernizador, comprometido con el reemplazo de las políticas de impulso ideológico por la toma de decisiones racionales."*

Naturalmente no se ignora la existencia de un amplio repertorio de recursos que surgen del intercambio y sistematización de experiencias realizadas por expertos y funcionarios en la práctica de procurar soluciones de gestión a problemas de política pública, así como de las sinergias que resultan de la interacción con la investigación académica. En todo caso se advierte enfáticamente la necesidad de tener a mano antídotos al riesgo

que sobre asuntos públicos puede imponer el predominio de lógicas de mercado, de las cuales no está exento ninguno de los actores que operan en este escenario, y sobre las cuales la cualidad “innovadora” presenta un potente atractivo de persuasión, aunque no se corresponda con la investigación y desarrollo que la harían confiable.

No impulsa la reflexión un espíritu chauvinista sino un ánimo por enfatizar la necesidad de mantener una esfera de autonomía de parte de los actores que deben tomar decisiones relativas a la elección de políticas públicas e instrumentos de reforma administrativa. No se puede desconocer que el trabajo de los gobiernos ha cambiado, del mismo modo que la sociedad, la economía y la política han cambiado, mientras que las instituciones, la administración pública y sus formas de trabajar presentan tasas de cambio menores, ocasionando desajustes. Esta situación legitima la apertura a la *innovación*, pero ella debe encontrar su lugar sin menoscabo de la prudencia necesaria para no comprar soluciones que salen a la búsqueda de problemas y donde la lógica se desplaza de la política al mercado.

Para apreciar la baja tasa de innovación que presentan los instrumentos de las políticas de reforma de la administración pública, basta observar la homogeneidad y antigüedad relativa de los instrumentos ya reconocidos en este texto.

En segundo lugar, importa destacar que esta demostración no menoscaba la pertinencia y relevancia de la innovación en las políticas de reforma, lo que vendría a significar, *mutatis mutandis*, que la innovación no es una condición indispensable para que las reformas puedan ser eficaces y, además, que muchos problemas no son nuevos y pueden encontrar en instrumentos probados una solución satisfactoria.

En el caso particular de Argentina, en los últimos veinte años, las políticas de reforma administrativa se plantearon como “Planes de modernización”. El gobierno de De la Rúa aprobó en enero de 2001 el “Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional”; en la presidencia de Fernández de Kirchner fue presentado el “Plan estratégico para una gestión pública de calidad” en 2008, que tuvo su principal sustento en el “Proyecto de Modernización del Estado”, financiado por el Banco Mundial, y el gobierno del presidente Macri aprobó en 2016 el “Plan de Modernización del Estado”.

Los distintos cursos de acción y objetivos planteados en esos planes presentan muchas coincidencias, no observándose matices significativos, aunque las continuidades en las formas no expresan necesariamente continuidades en los enfoques. A los fines de este trabajo, los ejes de las políticas de reforma y modernización de la administración pública que se comparan se toman como referencia para una primera exploración sobre su sustento en evidencia.

En la medida que las políticas de reforma de la administración pública se focalizan en la *modernización* y la *innovación*, se hace plausible el análisis para apreciar en qué medida se basan en la evidencia, especialmente cuando el incrementalismo caracteriza a muchos de sus principales programas de intervención.

Si bien no será posible en el presente documento avanzar en la identificación de indicadores que puedan dar cuenta que en las políticas de reforma administrativa existe una vinculación sólida con distintas dimensiones de la *evidencia*, se señalan más adelante indicios de su presencia para dejar abierta para otra oportunidad la investigación sobre su impacto.

**Cuadro 1: Planes de modernización de la administración pública argentina y sus principales componentes<sup>2</sup>**

| Políticas                                       |  |  |   |
|---|--|--|---|
| Ejes o componentes de la política               | Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional (2001)   | Plan estratégico para una gestión pública de calidad (2008)  | Plan de Modernización del Estado (2016)   |
| <b>Profesionalización de la función pública</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión del capital humano</li> <li>- Actualización y revisión de convenios colectivos de trabajo</li> <li>- Carrera y profesionalización con mérito, transparencia, ética, igualdad de oportunidades y competencias laborales</li> <li>- Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Negociación de los Convenios Colectivos General y Sectoriales</li> <li>- Fortalecer el sistema de empleo</li> <li>- Sistema de Gestión Integrado del Desempeño Laboral</li> <li>- Sistema Central de Información de Personal</li> <li>- Legajo Único de Personal Informatizado</li> <li>- Nomenclador y Clasificador de Puestos de Trabajo del SPN</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Profesionalizar y jerarquizar al personal estatal por la carrera pública y el mérito</li> <li>- Principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección</li> <li>- Sistema de Administración de Recursos Humanos.</li> <li>- Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado,</li> </ul> |
| <b>Gestión por Resultados</b>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelos de gestión orientados a la producción de resultados.</li> <li>- Planeamiento estratégico, reingeniería y sistemas de alta dirección.</li> <li>- Vinculación programación presupuesto y Plan Estratégico</li> <li>- Rendición y petición de cuentas a la alta dirección y a la gerencia.</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema Nacional de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas</li> <li>- Modelo Integral de Gestión para Resultados</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión por Resultados y compromisos públicos</li> <li>- Articulación del planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.</li> </ul>   |
| <b>Gobierno electrónico y desarrollo de TIC</b> | <p>Gobierno electrónico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Red telemática de la Administración Nacional.</li> <li>Firma Digital</li> <li>Procedimientos administrativos digitalizados sin papel</li> <li>Sistema único de seguimiento de expedientes.</li> <li>Racionalización del desarrollo de portales web en la APN</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planes estratégicos Gobierno Electrónico por organismo</li> <li>- Estrategia Digital con OSC y Académicas</li> <li>- Firma digital</li> <li>- Interoperabilidad</li> <li>- Ventanillas Únicas</li> <li>- Portal Argentina.gob.ar</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes</li> <li>- Administración sin papeles, Gestión documental y expediente electrónico</li> <li>- Estándares tecnológicos para interoperabilidad e integración de los sistemas de gestión</li> </ul>   |
| <b>Participación</b>                            | <p>Diálogo y participación con la sociedad.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medios y oportunidades para expresarse, peticionar y participar en políticas públicas.</li> <li>- Propiciar tecnologías para la participación ciudadana</li> <li>- Plataformas para elaboración participativa de normas.</li> <li>- Mejorar procesos y celebración de audiencias públicas.</li> </ul>   | <p>- Gobierno Abierto e Innovación Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiencia de los servicios del Estado y promover más amplia participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas</li> </ul>  |
| <b>Transparencia</b>                            | <p>Normas que garanticen la transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de Acceso a la Información</li> <li>- Control discrecionalidad de los funcionarios</li> <li>- Mecanismos de elaboración participada de normas.</li> </ul>   | <p>Accesibilidad a la información pública</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataformas tecnológicas para gestión de datos e información pública como un activo cívico.</li> <li>- Mejorar acceso y rapidez a información pública de calidad</li> <li>- Estrategia Nacional de Innovación.</li> </ul>  |

Fuente: elaboración propia

<sup>2</sup> Los ejes o componentes comunes no se agotan en los enunciados. A ellos se agregan las reformas de estructuras organizativas, del régimen de compras y contrataciones públicas, de capacitación del personal y de orientación al ciudadano. Por otra parte, los planes también incluyen componentes que no se replican en los otros, lo que se debe en parte a las incumbencias cambiantes de las instituciones responsables de su ejecución. Pero, evidentemente, las similitudes son mayores que las diferencias.

### 3. Buscando las pistas. Generación de conocimiento sobre políticas de reforma

Tomando en cuenta componentes de las políticas de reforma administrativa identificados en la comparación de los “planes de modernización”, nos proponemos reconocer de manera preliminar que los mismos hayan podido encontrar sustento en el “stock” de investigación y análisis producido por instituciones especializadas dentro y fuera del gobierno. Quedará pendiente establecer que una parte de ese conocimiento haya incidido efectivamente en la formulación de esas políticas.

La exploración toma como indicador la disponibilidad de conocimiento que se puede suponer relevante o valioso por el marco institucional de su producción, con foco en los ejes comunes identificados en los “planes de modernización” del Estado en Argentina. Para ello se toma en consideración los estudios e investigaciones producidos y promovidos por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la agenda de desarrollo del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y los trabajos de investigación de autores argentinos y sobre la administración pública de Argentina, disponibles en la base de datos bibliográfica del CLAD, así como también los presentados en los Congresos Argentinos de Administración Pública.

En primer lugar se hace una apreciación general de la contribución del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) mediante los estudios realizados o promovidos que tienen relación con los ejes de los programas de modernización. Entre los trabajos promovidos cabe destacar la realización de concursos de tesis doctorales y de maestría, así como varias ediciones de un programa de formación de jóvenes investigadores.

El INAP fue creado en 1973 con dos finalidades: a) la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos del Sector Público y, b) desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública. Desde entonces hasta el presente, en tres oportunidades se inició la publicación de una revista especializada, pero en todos los casos se discontinuó la iniciativa a corto plazo. En materia de estudios e investigaciones, se puede documentar el objetivo de realizar estudios de diagnóstico, seguimiento y evaluación de los procesos de reforma administrativa y modernización del Estado promovidos por el Gobierno nacional, así como colaborar en el desarrollo de instrumentos destinados a incrementar la efectividad de las políticas públicas mediante el análisis y evaluación del resultado de su implementación en áreas críticas.

**Cuadro N° 2: Documentos ingresados en el CEDIAP-INAP en el período 1998-2017 (N=97)**

| Descriptor                                 | Cantidad |
|--|----------|
| Gestión por resultados                     | 9        |
| Gobierno abierto                           | 4        |
| Gobierno electrónico                       | 18       |
| Función pública                            | 21       |
| Transparencia                              | 13       |
| Planificación estratégica                  | 2        |
| Participación en la administración pública | 30       |

Fuente: elaboración propia, con datos del CEDIAP-INAP

En ese marco, se ha identificado en la base de datos del Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP) del INAP, la producción de mil ciento cincuenta y ocho documentos (1.158). Restringiendo dicha producción a la que tuvo lugar a partir de 1998, período inmediato anterior al Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional (2001), hemos registrado seiscientos veinte documentos

(620), de los cuales sólo noventa y siete (97) están focalizados en los ejes identificados en los planes de modernización, según el detalle del cuadro 2.

Sólo el 16% del total de los documentos se corresponde con las materias comprendidas en los planes de modernización. Cabe destacar que el conjunto contempla tres tipos de productos: a) investigaciones realizadas por el propio INAP; b) trabajos presentados en eventos promovidos por el INAP, y c) trabajos incluidos en publicaciones del INAP.<sup>3</sup>

El CIPPEC<sup>4</sup> (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) se incluye por ser el *thinktank* que muestra una significativa producción de estudios relacionados con las políticas de reforma y modernización administrativa. Si bien intervienen de manera directa trabajando con gobiernos, haremos referencia a su agenda de trabajo para destacar la disponibilidad de estudios producto de distintos programas, especialmente los de "Gestión Pública" y "Monitoreo y Evaluación".

En este caso no es relevante presentar resultados cuantitativos, sino poner énfasis en los temas de agenda que ha sostenido durante los últimos años y que, además de la publicación de documentos, ha dado lugar a la realización de eventos de difusión e intercambio con la participación de decisores públicos y especialistas.

- *Profesionalización de la función pública*: los estudios han puesto el foco en la alta dirección pública dejando en evidencia la politización de los procesos selectivos por abandono de las reglas existentes, que sostienen el principio del mérito.
- *Gobierno electrónico y gobierno abierto*. Un estudio comparado de los portales gubernamentales y la provisión de bienes y servicios en línea de las 125 ciudades con mayor densidad sociodemográfica de la región. En gobierno abierto se publicó un estudio con iniciativas desarrolladas en una provincia.
- *Transparencia*: estudios sobre el Poder Judicial y en las empresas del Estado, transparencia presupuestaria, acceso a la información pública, datos abiertos.
- *Gestión para resultados*: con el foco puesto en la evaluación, los estudios analizan diferentes arreglos institucionales en varios países y la evaluabilidad de planes y programas.
- *Participación*: se tratan experiencias de interacción entre estado y sociedad civil.

Por otra parte, cabe destacar que CIPPEC ha desarrollado diversos instrumentos en apoyo de una estrategia que facilite a los institutos de investigación de políticas (IIP) gestionar el conocimiento que producen para hacer más efectiva su incidencia en las políticas públicas. También ha realizado un estudio que indaga sobre una de las dimensiones centrales de la relación entre la ciencia y la política, entre la investigación y la toma de decisiones: la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación respecto de la influencia que los IIPs ejercen en las políticas públicas, y el uso y adaptación que los IIPs hacen de tales instrumentos y mecanismos. Asimismo ha puesto énfasis en las estrategias de comunicación de conocimientos.

---

<sup>3</sup> Entre los eventos promovidos por INAP, el que más se destaca por la producción de estudios e investigaciones es el Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (REDMUNI), de la cual INAP ejerce la Secretaría Permanente. Así se explica que el mayor número de los trabajos esté referido al tema "participación".

<sup>4</sup> CIPPEC ocupa la posición N° 43 en el Top Think Tanks Worldwide (Non-US) y la N° 6 en el Top Think Tanks in Central and South America en el 2015 Global Go To Think Tank Index Report



Los trabajos de investigación de autores argentinos y sobre la administración pública de Argentina, disponibles en la base de datos bibliográfica del CLAD, presenta un resultado muy significativo: más de siete mil documentos (7017). El recuento limitado a los descriptores correspondientes a los ejes de los Planes de Modernización reduce aquella cantidad a 1012 documentos según el detalle del cuadro.

**Cuadro 3: Documentos sobre temas de reformas administrativas de autores argentinos según los descriptores de la base bibliográfica del CLAD<sup>5</sup>**

| Descriptor                                 | Cantidad |
|--|----------|
| Gestión por resultados                     | 73       |
| Gobierno abierto                           | 13       |
| Gobierno electrónico                       | 205      |
| Función pública                            | 395      |
| Transparencia                              | 191      |
| Planificación estratégica                  | 120      |
| Participación en la administración pública | 15       |

Fuente: elaboración propia con datos del SIARE-CLAD

La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires ha realizado en 2017 una consulta referida a los trabajos de autores nacionales y normas que, en opinión de los encuestados, han tenido mayor impacto formativo y performativo para la Administración Pública Argentina. Las normas puestas a consideración fueron sancionadas a partir de 1983; los textos de autores argentinos fueron publicados en el presente siglo. El propósito es interesante y se encuentra en línea con la presente reflexión, aunque para reforzarla sería más apropiado realizar una consulta a decisores con responsabilidad en los programas de modernización.

De los 54 textos escogidos para la consulta, solamente 7 se relacionan con tres de los ejes que están presentes en los tres Planes de Modernización que hemos considerado: evaluación de resultados, función pública y gobierno abierto.

**Cuadro 4: Documentos sobre temas de reformas administrativas presentados en los Congresos Argentinos de Administración Pública**

| Descriptor                                 | Cantidad |
|--|----------|
| Gestión por resultados                     | 107      |
| Gobierno electrónico                       | 60       |
| Función pública                            | 92       |
| Transparencia                              | 32       |
| Planificación                              | 11       |
| Participación en la administración pública | 91       |

Fuente: elaboración propia con datos de [www.aaeap.org](http://www.aaeap.org)

El Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la AAEAP y la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), con siete ediciones desde el año 2000, ha sido un espacio significativo de divulgación de documentos, estudios e investigaciones realizados por funcionarios de distintas jerarquía y de todos los niveles de gobierno, además de profesores e investigadores universitarios, de sindicalistas del sector público y de especialistas de organizaciones no gubernamentales y *thinkstanks*. En los congresos fueron pre-

<sup>5</sup> Los datos son deben considerarse aproximaciones, porque no está deslindado el nivel de gobierno sobre el cual los autores ponen el foco. Por otra parte, los descriptores de cada documento son varios, de modo que el mismo documento puede aparecer registrado más de una vez.

sentados mil novecientos ochenta y seis trabajos (1.986), cuyo análisis nominal de correspondencia, reducido a las categorías se presenta en el Cuadro N° 4.<sup>6</sup>

## Reflexión final

Los argumentos e información presentados dan lugar a las afirmaciones que se presentan a continuación, a las que se agregan otras que tienen el carácter de hipótesis plausibles:

- El enfoque de PBE brinda una orientación incuestionable para la mejora de las políticas públicas en general, y las de reforma administrativa en particular.
- En el caso de las políticas de reforma y modernización administrativa no existe información que permita verificar la incidencia del conocimiento existente en el proceso de formulación.
- Los organismos multilaterales han tenido el mayor nivel de incidencia en las políticas de reforma y modernización administrativa, en comparación con otras organizaciones, tales como *thinkstanks*-centros de investigación académica. En la incidencia alcanzada ha predominado la argumentación por sobre la evidencia.
- La estrategia de los organismos rectores de las políticas de modernización administrativa ha estado más orientada a reclutar expertos (“analistas simbólicos”) por medio de contratos de consultoría, con escaso o nulo enraizamiento en las organizaciones públicas, que a relevar evidencia producida en centros de investigación especializados.
- Distintos centros de investigación que se han convertido en firmas de consultoría.
- Son escasos los escenarios de construcción de sinergia entre actores en condiciones de aportar evidencia.
- La escuela de gobierno solo marginalmente ha sido implicada en la generación de conocimiento para el desarrollo de las políticas de modernización o su evaluación.
- Existe una numerosa producción de estudios e investigaciones fuera del aparato estatal sobre componentes de políticas de reforma, de heterogénea calidad y limitada capacidad anticipatoria para la construcción de políticas.
- Los organismos responsables de la modernización han actuado con autonomía en relación con los actores académicos y centros de producción de conocimiento, y cuando se han vinculado prevalece una orientación hacia la búsqueda de ratificación y conformidad antes que hacia la indagación en busca de conocimiento experto.
- La evaluación de políticas sigue siendo marginal, incipiente y no institucionalizada.
- Una parte significativa de los estudios en materia de modernización administrativa es de tipo descriptivo y centrado en políticas pasadas.

---

<sup>6</sup> Otros descriptores relacionados con las políticas de modernización en los cuales se presentaron trabajos en los congresos son: Calidad (36), Capacitación (73), Ética y Anticorrupción (16), Modernización (16), Regulaciones (11).

- No se ha contratado la realización de estudios de base para fundamentar las políticas, pero sí en cambio a consultores y firmas para el desarrollo de actividades en el proceso de las políticas.
- La mayor parte de los estudios evaluativos sobre políticas de modernización ha sido llevado a cabo por organismos internacionales. 🌐

## Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015. "Construyendo gobiernos efectivos. Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales. Argentina." <https://publications.iadb.org/handle/11319/7024> Recuperado el 14/6/17
- Cortázar Velarde, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés, Editores, 2014. "Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)" Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, DC – EUA
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. 2008. "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina". Banco Mundial – CLAD.
- Flores-Crespo, Pedro, 2013. "El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México." *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18, pp. 265-290. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14025581012> Recuperado el 14/6/17
- García Moreno López, R. y García Moreno, M., 2010. "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe". BID.
- Gorostiaga, Jorge M., 2011. "Debates recientes sobre la vinculación entre investigación y política educativa en América Latina". Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad, UNSAM – CONICET. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación <http://doczz.es/doc/4125530/debates-recientes-sobre-la-vinculaci%C3%B3n-entre-investigaci%C3%B3n...> Recuperado el 12/6/17
- Martínez Nogueira, Roberto, 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H., 1999. "La Organización creadora de Conocimiento: Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación". Oxford Press, México, 1999
- OCDE (2016), "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017". <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf> Recuperado 5/7/18
- ONU, 2016. "E-Government in support of sustainable development". Department of Economics and Social Affairs.
- Ostrom, Elinor, 2008 "El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía", en Silke-Helfrich (Comp) *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*, ps. 268-278. Fundación Heinrich Böll.
- Schweinheim, Guillermo F.F., 1998. "Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?" *Revista de Investigaciones INAP* 0:29-48
- Sutcliffe & Court (2006), "Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo". Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinionfiles/3520.pdf> Recuperado el 15/6/17

Torres, R.M., 2000. "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe". Convenio Andrés Bello/Editorial Magisterio Nacional, 2000. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/torres2000re.pdf> Recuperado el 1/7/17

Transparency International, 2017. "Corruptionperceptionsindex 2017". [www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perception\\_index\\_2017](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perception_index_2017)

## Sobre el autor/ About the autor

Doctor en Política y Gobierno. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Director del Sistema Nacional de Capacitación - INAP (2001-2016). Profesor de posgrado en FLACSO y las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Rosario y Entre Ríos. Profesor Titular de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre 1996 y 2000.

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

## Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del siglo XXI


Cao, Horacio

*CIAP-FCE/Universidad de Buenos Aires*

 horaciocao30@gmail.com


Laguado Duca, Arturo

*UNLAM-UNPAZ-FLACSO*

 arturo.laguado@gmail.com

Rey, Maximiliano

*UBA-UNPAZ-INAP Argentina*

 maxirey@hotmail.com

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

---

### Resumen

A lo largo de su vida institucional, el Estado argentino asumió diferentes formatos y patrones de gestión pública. En el presente trabajo se realiza un esquemático racconto las características peculiares de cada uno de ellos, para avanzar en el análisis del llamado Estado Nacional Popular, modelo que la Argentina ha optado por desarrollar - en sintonía con varios de los países de la región- en la primera década del presente siglo. Este artículo analiza las características políticas de ese Estado, tanto en sus fortalezas como en sus debilidades, haciendo eje en su modalidad de intervención en la economía, en la cuestión social y en el patrón de gestión pública que se "deriva" de ellos.

### Palabras clave

Tipos de Estado - Política Argentina -Estado Nacional Popular-Paradigmas de Gestión Pública.

## Abstract

Throughout its institutional life, the Argentine State has assumed different formats and modalities in its public management model. In this paper, a schematic account of the peculiar characteristics of each of these models is made. The objective is to advance in the analysis of the so-called "National Popular State", a recent model that Argentina has sought to implement during the first part of S XXI, as some countries in the region done, analyzing the characteristics of public policies driven by this model, both in its strengths and weaknesses, and emphasizing its economic intervention patterns, the orientation of the social policies implemented and its therein resulting public management model.

## Keywords

Models of public management, Argentine Politics - National Popular State, administrative reforms.

---

## Introducción

En la primera década del siglo XXI varios gobiernos de América Latina comenzaron a esgrimir un discurso abiertamente opuesto a la globalización neoliberal, al mismo tiempo que desarrollaban estrategias de gestión estatal que contravenían las recetas universalmente aceptadas durante los '90. En el caso argentino, luego de una crisis económica y social que fue catalogada como la más grave en más de un siglo, ganó las elecciones presidenciales un candidato que, proveniente de una provincia alejada de los principales centros de decisión, era casi desconocido poco antes de los comicios: Néstor Kirchner. El periodo abierto con su presidencia (2003/07) se continuó con otros dos cumplidos por su esposa, Cristina Fernández (2007/11 y 2011/15). Todos ellos se caracterizaron por desplegar un discurso y unas políticas públicas diametralmente opuestas a las desarrolladas en el último cuarto del siglo XX. Pasados dos años de su reemplazo por un nuevo gobierno neoliberal (presidencia de Mauricio Macri, para el periodo 2015/19), es hora de realizar una evaluación de las ideas que acompañaron estos doce años de gestión estatal.

Con este objetivo, el trabajo comienza con una **primera parte** dirigida a desarrollar un imprescindible prólogo conceptual. En la **segunda parte**, se hace una descripción de las diferentes alternativas de organización estatal que se desplegaron históricamente en el subcontinente. Allí se pasa a una sucinta revisión de las distintas condiciones contextuales, formas estatales y patrones de gestión pública que se sucedieron en el último siglo y medio. En la **tercera** se realiza un análisis de las ideas que cobijaron las políticas públicas desplegadas por los gobiernos nacional-populares.

En el texto se intenta una síntesis de la experiencia y del pensamiento expresado durante el período, en busca de una suerte de "tipo ideal" estatal. Si bien el resultado final tiene resonancias más amplias, el texto toma referencias principalmente del caso argentino.

Para terminar esta corta introducción, queremos hacer constar que desde hace casi una década los autores vienen desarrollando trabajos que analizan el rol estatal en las diferentes etapas históricas<sup>1</sup>. El texto que a continuación se presenta es un hito más en este sentido.

## 1. Acerca de lo estatal

Dada la polisemia de muchos de los conceptos que utilizaremos, creemos necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

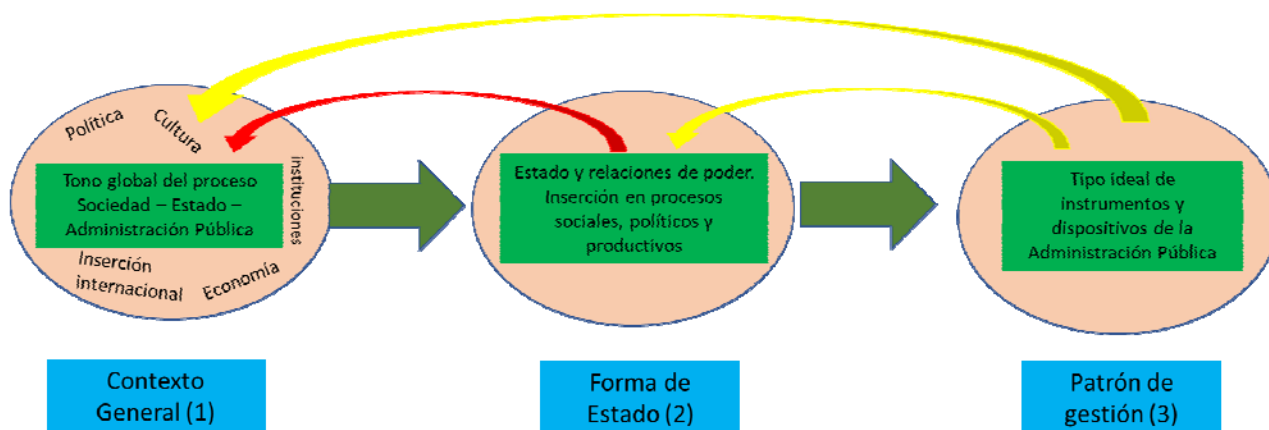
En primer lugar, sostenemos que el periodo latinoamericano bajo estudio (último siglo y medio) si bien se caracteriza como capitalista, presenta etapas que se diferencian por un distinto **contexto general (1)** en donde lo político, lo económico, lo social y lo cultural adoptan un modo específico.

El concepto mencionado es especialmente útil no sólo por el marco global que establece, sino porque está asociado a una forma particular de gobernanza, esto es, en cada una de esas etapas, las interacciones y el balance de fuerzas entre el Estado y la sociedad adquirieron un tono particular.

A este respecto, vale aclarar que más allá del rol preponderante que ocupa la autonomía estatal en nuestro análisis, hay fuerzas tendientes a cerrar las brechas que pudiera haber entre ambas: "Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública" (Vilas, 2009: 25). Estos cambios alcanzan:

- La **forma del Estado (2)**, es decir, el modo en que el mismo juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos,
- El **patrón de gestión (3)**, que remite a los valores, instrumentos, dispositivos y estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

**Figura Nº 1. Representación gráfica de nuestro abordaje estatal**



Fuente: elaboración propia

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Cao, Laguado y Rey (2016); Cao y Rey (2015); Cao y Blutman (2012); Laguado (2011, 2013) y Rey (2012)

Los elementos descritos se presentan, de forma gráfica en la figura N° 1. Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del **contexto general** tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios -políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos- van presionando sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando, sea a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que muestran las flechas verdes en la Figura N° 1). Sin embargo, como ambas esferas -política y administrativa- tienen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la Sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de **forma de Estado** y **patrón de gestión**.

Estas discontinuidades son relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 reformuló -terrorismo estatal mediante- la ecuación social y política que se había construido alrededor del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social construida durante los años de plomo (1976-1983) se terminó de plasmar en la morfología del Estado -como administración pública- con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989/1995). De esta manera, la transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura. Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública puedan redireccionar los procesos de cambio social. Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizada de forma esquemática, se puede diferenciar la reforma del Estado basada en la activación de fuerzas políticas (flecha roja oscura en la Figura N° 1) que caracterizó a la estrategia del primer gobierno peronista, de la propuesta de tipo más tecnocrática promovida desde el ideario desarrollista (flechas amarillas).

## 2. Síntesis del modelo estatal en los últimos años de historia argentina<sup>2</sup>

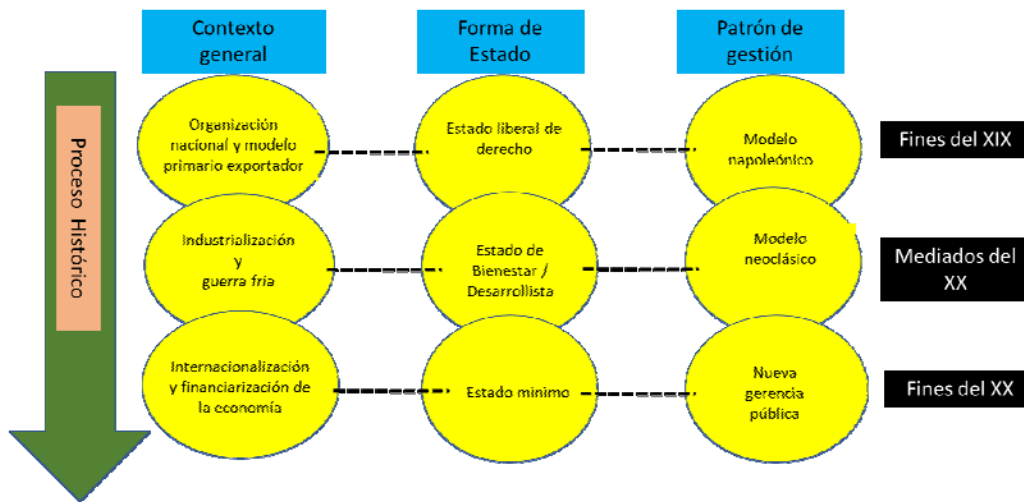
El lugar del Estado y los modelos de gestión pública ha tenido importantes variaciones a lo largo de la historia, siguiendo una trayectoria que, si bien tiene resonancias universales, adquirió en el subcontinente notas específicas. Una presentación esquemática de las diferentes etapas -que trataremos sucintamente desde aquí hasta el final de este apartado- puede verse en la figura N° 2.

---

<sup>2</sup>Esta sección se desarrolló en base a Cao, Laguado y Rey (2016)



**Figura Nº 2. Contexto general, Forma de Estado y Patrón de Gestión en Argentina (1880 hasta mediados de los '70)**



Fuente: Elaboración Propia

### 2.1. De la organización nacional al desarrollismo

Después de las batallas por la Independencia (1809-1824), la Sudamérica emancipada de España vivió una etapa de desorden y guerras intestinas que ocuparon buena parte del siglo XIX. En las últimas décadas de la centuria, factores internos e internacionales permitieron que las diferentes naciones consolidaran su organización estatal sobre la base de economías primario-exportadoras.

Como parte de este esquema, las políticas estatales se dirigieron a organizar las relaciones mercantiles y a garantizar el modelo agroexportador, desarrollando un aparato institucional y de seguridad para garantizar el orden social. En un mismo movimiento se realizaron diversas acciones que facilitaron el desarrollo de una economía capitalista: creación –i.e. disciplinamiento- de una mano de obra útil para este nuevo momento de acumulación, desarrollo de infraestructura de comunicación, reorganización jurídico-legal, entre otras. En suma, en el periodo se combina la represión –Estado gendarme- con la institucionalización de nuevas formas de regulación de lo político, lo económico y lo social: es decir, un Estado instituyente.

En lo que hace al Patrón de Gestión, y tomando como ejemplo a Europa y los EE. UU., se reestructuran las administraciones públicas en función del modelo napoleónico, basado en una estructura jerárquica piramidal y una clara línea de subordinación (Mayntz, 1985: 34).

Años más tarde Max Weber será el encargado de conceptualizar en un conjunto sistemático el orden funcional de la Administración Pública -el paradigma burocrático- que se distingue por asignar al funcionamiento estatal un carácter neutral y sujeto a normas (1964{1922}). Por esa época, con puntos de contacto y tensión con la tradición europea, también daba sus primeros pasos la tradición norteamericana en el tema. Ella tendrá importante influencia en la impronta estatal latinoamericana, con un matiz más pragmático y con una mayor tendencia a utilizar herramientas organizacionales de la gran empresa<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Los trabajos de Wilson (1980[1887]) suelen tomarse como el momento inicial de esta tradición.

La imposición del modelo napoleónico en América Latina no fue completa pues no erradicó prácticas de gestión que venían de la época de la Colonia. Zabludovsky (1984) hace notar que las Administraciones Públicas latinoamericanas se caracterizan por una notoria contradicción entre la obsesiva puntilliosidad burocrática y un funcionamiento real determinado por la amistad, el soborno o la filiación política.

## 2.2. La era estado-céntrica

A partir de la crisis del '30 sucesivas administraciones latinoamericanas pensaron el Estado desde una nueva perspectiva, asignándole un lugar central en la tarea de conducir la economía y la sociedad.

De las diferentes fases que cubrió este intervencionismo estatal, nos interesa destacar el modelo desarrollista, que tuvo auge en la inmediata post Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>. A su amparo se consolidó en los países más grandes de América Latina un proceso de industrialización tendiente a sustituir importaciones (ISI) y a atraer al capital extranjero como copartícipe de la política industrializadora.

En ese marco se asignó a la intervención estatal roles clave como los de construir marcos regulatorios sólidos para relaciones contractuales tanto en lo relacionados con el trabajo como con el mundo de los negocios, incentivos a la producción industrial estratégica pero también para atraer capital extranjero, el impulso de políticas de promoción en distintos ámbitos de intervención (desarrollo comunitario, formación profesional, desarrollo empresarial, etc.), la superación de estrangulamientos productivos.

En lo que hace al **patrón de gestión**, la importancia que había adquirido el Estado obligó a realizar una serie de reacomodamientos, en los cuales fue particularmente importante la impronta que dejó la Escuela Neoclásica de la Administración. Tomando como modelo sus estudios, se difundieron manuales de procedimientos, se propuso la estructuración de poderosas oficinas de organización y métodos -que diseñaban cargos y estructuras-, se racionalizaron flujos y se instituyeron carreras administrativas basadas en la capacitación y la antigüedad, entre otros importantes cambios.

No menos importante fue el asumir que al modelo burocrático weberiano le faltaba incorporar el contexto: los actores sociales y el ciudadano. Fue un paso obvio -el Estado, lanzado a transformar la sociedad no podía hacer eje en su ensimismamiento tras reglas formales- que derivó en diferentes herramientas y dispositivos dirigidos a incorporar los actores económicos, políticos y sociales en el mapa estatal. Este giro fue clave para el pensamiento nacional-popular y todavía hoy forma parte del núcleo duro de sus estrategias para el Estado.

## 2.3. El ajuste estructural

Desde mediados de los 70 comienza a construirse un nuevo **contexto general** en el Occidente capitalista. En el caso sudamericano confluyen factores de orden global -crisis del petróleo y etapa de la guerra fría durante

---

<sup>4</sup> El proceso industrializador comenzó en América Latina -y, especialmente en el Cono Sur- a partir de la desorganización del comercio internacional que trajo aparejada la 1ra Guerra Mundial (1914-1919). Sin embargo, casi toda la región -con excepción de los países más agrarios, como los de Centro América- se lanzará enfáticamente a la ISI durante la Segunda Guerra Mundial y en los años inmediatamente posteriores. Principalmente en Brasil, Argentina y México comenzará la industrialización de la mano de los gobiernos nacional-populares. Pero será con los gobiernos desarrollistas cuando se establecerá una sólida conexión teórica entre industrialización y configuración de la administración pública. o, si se prefiere, superación de la primera fase de industrialización y modelo de gobernanza Estado-céntrico.

la cual se promovieron golpes de Estado- con procesos internos caracterizados por una fuerte activación política paralela al agotamiento del patrón ISI.

En esa época comienza un proceso conocido como *ajuste estructural* que tendrá su despliegue definitivo durante los '90. El grado de profundidad con que se siguió este paradigma en América Latina, al decir de los organismos multilaterales de crédito, tuvo pocos parangones en el mundo.

La enorme ascendencia de ese discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al gobierno de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a la idea de achicar el Estado (APRA peruano, Nacionalismo Revolucionario boliviano, Socialismo chileno, Justicialismo argentino)- abrevó también del creciente desprestigio del modelo soviético que terminó con su implosión, y del progresivo desmonte del Estado Benefactor.

En este entorno se construyó una imagen negativa de lo estatal: se afirmó que su intervención independientemente de las intenciones originales (desde idearios socialistas, populistas y desarrollistas en particular) siempre terminaban (de) generando en acciones de carácter prebendario, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

La síntesis más recorrida de las recomendaciones de ajuste estructural fue el decálogo conocido como Consenso de Washington que, a grandes rasgos, dejaba de lado las políticas intervencionistas que habían primado en el Occidente capitalista a partir de la crisis del '30 (Williamson, 1990).

Sin embargo, en los hechos, la reducción de la intervención estatal se focalizó en el ámbito productivo, fundamentalmente a partir de la privatización de las empresas públicas, y en los procesos de desregulación económica.

Los niveles de gasto social se mantuvieron -o inclusive se incrementaron- como forma de contrarrestar los perniciosos efectos sobre la distribución del ingreso y la desocupación que generaba el ajuste. Se dio también una financiarización del gasto público, organizada fundamentalmente a partir de los procesos de endeudamiento estatal.

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados por Francis Fukuyama con su provocadora conceptualización del "fin de la historia". En ella se postulaba la democracia liberal como una aspiración compartida universalmente y la economía de mercado como el orden económico legitimado en todo el mundo. Esto implicaba el triunfo absoluto de la idea de un "Estado débil [...] un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados [...] tanto en la esfera de la economía como de la política".

De estos supuestos se deducían tópicos relativos a un Estado que tenía que ser mínimo y, por lo tanto, promotor de la ampliación de las áreas sujetas a un funcionamiento mercantil, lo que implicaba, entre otras cosas, políticas de desmonte de marcos regulatorios y privatización de las empresas públicas (Fukuyama, 1993:15, 16 y 17). En el marco de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un Patrón de Gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado "Nueva Gerencia Pública" (NGP). Por esa misma época Barzelay (1992) hará explícita la idea de que estas perspectivas buscaban reemplazar al modelo weberiano.

Dentro de las múltiples variantes de la NGP, en América Latina tuvo preeminencia la perspectiva *gerencialista* que, utilizando instrumentos de gestión tomados del sector privado, propuso un mayor poder para los funcionarios con cargo equivalente a la línea media de las organizaciones privadas.

En términos conceptuales, propugnó la clientelización de los ciudadanos, postulando la eficiencia como el valor rector de la actividad organizacional. En términos instrumentales, buscaba generar incentivos a la productividad -i.e. tercerización, flexibilidad de los contratos- de la mano del *gerente* portador de una cultura empresarial.

Si el modelo weberiano pensaba en funcionarios constreñidos por el control normativo, aislando al Estado de la sociedad para que actuara como supremo racionalizador, al tiempo que, durante la industrialización por sustitución de importaciones, se concibió a los funcionarios como los encargados de aplicar en la sociedad el programa modernizador; con la NGP se invierten los conceptos: de la mano del gerente ingresan al Estado intereses privados capaces de disciplinar tanto al burócrata público como a los funcionarios políticos (Dreyfus, 2012: Cap. III).

## 2.4. La transición socio-céntrica

La perspectiva que aquí llamaremos "sociocéntrica" consistió en una importante tendencia de época<sup>5</sup> conformada con aportes de pensadores de diversas partes del mundo que coincidían en realzar el protagonismo de la sociedad civil ante el Estado. Pero fue de la mano de Anthony Giddens que alcanzó su mayor desarrollo en la formulación de la llamada *Tercera Vía*.

En el primer capítulo de "*La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*" Giddens afirma que el "socialismo y el comunismo han muerto", enterrando, junto a ellos, a la intervención estatal que "crea tantos problemas como resuelve". Con este desplazamiento conceptual, la Tercera Vía convocaba a los partidos de centro izquierda -y en particular a la socialdemocracia- a dejar de lado el paradigma bienestarista tal como se lo había formulado tradicionalmente, ya que el modelo del Estado Benefactor era imposible de mantener bajo las condiciones de la globalización (Giddens, 1999: 11).

Las ideas de la *Tercera Vía* permearon a todos los partidos socialistas de Europa que, amparados en este giro, recobraron la competitividad electoral al menos hasta la crisis de 2008<sup>6</sup>, dando sustento teórico a una socialdemocracia ansiosa por recuperar el poder.

Estos conceptos también tuvieron amplia repercusión en América Latina: importantes dirigentes e intelectuales -Fernando Henrique Cardoso (Presidente de Brasil), Ricardo Lagos (Presidente de Chile), Julio María Sanguinetti (Presidente de Uruguay), Carlos Álvarez (vicepresidente de Argentina)<sup>7</sup>, Jorge Castañeda (canciller de México), etc.- expresaron su afinidad con la Tercera Vía en momentos claves de sus carreras políticas.

Paralelamente, importantes sectores de la izquierda latinoamericana, derrotada electoral e ideológicamente -y en no pocas ocasiones, castigada por la represión informal- encontró en el discurso socio-céntrico una buena excusa para refugiarse en el trabajo *micro* con la comunidad toda vez que la ansiada 'toma del poder' se

---

5 En ella se encontraron autores de muy diferentes posiciones políticas como Max Neef (1986), de Soto (1986), Berger y Neuhaus (1996), entre muchos otros.

6 Entre 1997 y 1998 se sucedieron así triunfos electorales socialdemócratas en Francia, Inglaterra y Alemania.

7 En diferentes oportunidades el presidente De la Rúa (1999/2001) también mostró su acuerdo con estas ideas.

constituía en un horizonte demasiado lejano. Los llamados “Nuevos Movimientos Sociales” constituyeron un ejemplo de este cambio de estrategia.

La otra vertiente del paradigma socio-céntrico provino de un actor inesperado: el Banco Mundial lo que constituyó un importante giro para una institución que hasta fines de los '80 había sido uno de los adalides del Estado mínimo. El prólogo del anuario 1997 da cuenta de este cambio: "La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social" (Banco Mundial, 1997: III). El nuevo posicionamiento del Banco Mundial no puede deslindarse de la presencia en la institución del luego Premio Nobel (2001), Joseph Stiglitz, como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación de la experiencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina<sup>8</sup>.

Esta reversión no significó la vuelta atrás de las políticas liminares del ajuste estructural -equilibrio fiscal, centralidad de los dispositivos de privatización, desregulación y descentralización- pero agregó otros objetivos ligados al fortalecimiento de instituciones claves, al fomento de la participación ciudadana, a la idea de conformar órganos técnicos público/privados y de impulsar el pensamiento estratégico.

### 3. El modelo estatal nacional popular

La generalización del ajuste estructural en América Latina a lo largo de la década de los '90 -y la incapacidad de las políticas sociocéntricas para mitigar sus efectos- culminó con una extendida ola de turbulencias políticas y sociales. La superación de la crisis, que insumió los primeros años del naciente milenio, tomó caminos diferentes según el país: en algunos casos se produjeron reformas menores al patrón neoliberal (Chile, Perú), en otros este modelo se profundizó asumiendo perfiles más autoritarios (Colombia, México), y en otros hubo cambios significativos en una línea nacional-popular (Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay).

En este último grupo de países, el esquema económico se basó en un relanzamiento productivo que buscó reconstruir el círculo virtuoso keynesiano de pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal e inversión social, cuidando, a diferencia del desarrollismo clásico, los equilibrios fiscales y del comercio exterior. En el curso que tomó Argentina en particular se pudo entrever una combinación de dos tradiciones: la neodesarrollista y la nacional-popular.

#### 3.1. Estatalidad Económica

Retomando elementos del desarrollismo de mitad del siglo XX, el neodesarrollismo vuelve a poner en un lugar central la intervención estatal en la regulación social y la inversión económica. Sin embargo—y como es lógico ante el cambio de los tiempos- también se proponen modificaciones respecto al modelo que primó en el siglo pasado. Por ejemplo, se flexibiliza la protección de los derechos del trabajo en un mundo donde la movilidad del capital y la financierización de la economía, debilitan el poder de los Estados nacionales.

---

<sup>8</sup> Oszlak hace notar el efecto adverso de este “travestismo discursivo”. Con él refiere a “los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto ... de las reformas... puestas en marcha... cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso” (1999: 92).

Manteniendo el énfasis en el desarrollo industrial - con capitales nacionales o extranjeros- y en el fortalecimiento de la demanda agregada como base del *take off* industrializador, se toma en serio la tradicional restricción externa que azotó la economía argentina por la carencia estructural de dólares, pero sin abandonar el principio de una fuerte intervención estatal y un manejo prudente de las cuentas fiscales (esta tendencia se debilita a partir de la crisis mundial de 2008).

Thwaites Rey lo resume como "dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico [refiere a hidrocarburos, minería, soja, etc.]; a la sociedad civil se le cede la tarea del desarrollo endógeno y esto se combina con la interpelación a una burguesía nacional, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas multilatinas), que han crecido en las últimas décadas en la región" (Thwaites Rey, 2010: 32). De hecho, en Argentina, si algo caracterizó a la etapa iniciada en 2003 fue un énfasis en la reindustrialización, inserto en la estrategia de reiniciar el círculo virtuoso propuesto por Keynes para reactivar la demanda: pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social.

Una serie de medidas se impulsaron en esa dirección; por ejemplo, el Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria, cuyo objetivo fue fortalecer sectores de la industria nacional dedicados a la exportación, o el Proyecto de Promoción de las Exportaciones de Agroalimentos Argentinos -PROARGEX-, iniciativa del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y del Banco Interamericano de Desarrollo.

En la práctica, hasta que la crisis mundial de 2008 golpeará a las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento industrial estuvo cerca del 10% (CENDA, 2010). Estas medidas no lograron, sin embargo, revertir la extranjerización de la economía, ni la débil integración vertical de la industria nacional. De esta forma, la restricción externa<sup>9</sup> se mantuvo presente, obligando a controlar la fuga de divisas, acelerada por la revaluación del peso que jaqueó el gran instrumento industrializador del gobierno: el cambio competitivo.

Asoma así la pregunta por el origen de esta debilidad del tejido productivo argentino. Una respuesta posible dirige la atención hacia el tipo de alianza socio-política necesaria para sostener el tipo de desarrollo buscado y en particular a uno de los sujetos esenciales de la misma: la burguesía nacional.

Sin perjuicio de las falencias de las políticas públicas, que de hecho colaboraron o por lo menos no mitigaron el problema, hay evidencia suficiente para aseverar que el rol jugado por las diversas facciones del empresariado distó del preanunciado por las perspectivas neodesarrollistas y por el contrario jugó a condicionar al Estado en beneficio propio.

La carencia del sujeto social que traccionara el desarrollo productivo no remite solamente a la existencia de un sector capitalista extranjero, que subordina las conductas favorables al desarrollo nacional a su posición global, sino que incluye a las élites industriales locales. Por tanto, no se dio en la práctica una de las condiciones políticas para el desarrollo que, por ejemplo, propone Chibber (2008:11): el empuje industrializador como "proyecto común entre las elites políticas, los gerenciadore del Estado y la clase capitalista interna". Esta situación es explicada, para el caso argentino, por una amplia literatura que entre sus principales elementos sitúa al comportamiento particular del empresariado.

---

<sup>9</sup> Por restricción externas se conoce la imposibilidad de sostener un crecimiento consistente en una economía, por la dificultad para la obtención de divisas. Una serie de autores latinoamericanos la consideran el factor clave para explicar muchas de las dificultades de las economías del subcontinente.

Pensado para otro momento del país, pero sin embargo con utilidad para el período aquí descripto, Hugo Nochteff (1994) acuñó el concepto “cuasi rentas de privilegio”, para contraponerlo a las rentas producidas por la inversión e innovación. Las primeras surgen de un proceso de *rent-seeking*, en general a partir de la obtención de una posición de privilegio en determinado mercado, fruto de la acción estatal. Por el contrario, el empresario pensado por Schumpeter o en general por las perspectivas industrializadoras, arriesgaba su inversión en procesos de innovación que le otorgara una “cuasi renta tecnológica”<sup>10</sup>.

Sobre estas ideas, Ana Castellani (2009:225) apela a la idea de “ámbitos privilegiados de acumulación”: aquellos en los cuales se consigue la generación de cuasi rentas de privilegio. Aun cuando en el período bajo estudio, el Estado argentino intentó desandar el sendero de la valorización financiera, colocando a la industrialización como el norte a alcanzar, es plausible la hipótesis de que no se pudo evitar la perpetuación de este tipo de ámbitos: “durante varias décadas la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios al calor de estos ámbitos”.

Esta descripción, válida para algunos sectores de la política industrial, no se contrapone a otras acciones que directamente emprendió el Estado, en las cuales retomó su papel de agente activo en la regulación económica y, cuando fue necesario, protegió el mercado interno o la balanza de pagos, con la inversión directa vía reestatización de empresas.

En todo caso, la composición general del período, más allá de los matices, muestra un incremento sustancial de la intervención económica -regulación de mercados; acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, protección externa arancelaria y para-arancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.- siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización, aunque se pueda cuestionar su capacidad para tornar completamente virtuoso el funcionamiento de la economía argentina.

Desde perspectivas críticas al gobierno del período estudiado, autores no neoliberales que reconocen los esfuerzos por recomponer tanto las condiciones sociales como las políticas a favor de la industria, no dejan de llamar la atención que en la “mayoría de los rubros industriales, no se definieron ni se implementaron políticas industriales activas que sentaran las bases para un proceso sostenido de sustitución de importaciones” (Schorr y Wainer, 2017:154) sino que se apostó al “efecto cambiario”.

De allí la limitada transformación de la estructura productiva realizada bajo la experiencia postneoliberal argentina, que de tal forma mostró alto grado de continuidad con la década previa, en la cual profundizó su carácter heterogéneo y desequilibrado. Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017:101) analizan el período kirchnerista de esta manera: la intervención pública se concentró más en la esfera de circulación del excedente que en la modificación de las condiciones de su generación {...} la mejora en los niveles de empleo, el salario

---

10 Por cuasi rentas tecnológicas se entiende a la ganancia monopólica (dada principalmente por las patentes) lograda por empresarios emprendedores que usa su posición dominante en el mercado -usualmente con el apoyo estatal- para lograr ganancias extraordinarias y dificultar el ingreso de competidores en el mercado (Notcheff: 1994: 26) Por definición son transitorias e implican una constante inversión en I+D+I. A estas cuasi rentas tecnológicas -que serían la ‘opción dura de la industrialización’- Notcheff contrapone ‘las rentas de privilegio’, es decir, aquellas logradas por el establecimiento de una relación privilegiada con el poder político.

real y la distribución del ingreso fueron resultado de esa intervención; las dificultades para seguir avanzando en ese sendero, a su vez, derivaron de la permanencia de las modalidades productivas predominantes.

Para cerrar el análisis, no está de más recordar que, más allá de sus debilidades, los índices relativos de la industria argentina -crecimiento del producto y empleo- fueron superiores en la etapa a las de los otros dos países latinoamericanos con tradición industrial: México y Brasil.

### 3.2. Estatalidad social

En esta sección haremos foco en las características de diferentes acciones que componen la estatalidad social postneoliberal. Por tal entendemos un conjunto de atributos relativos a la intervención social del Estado, que lo conforman institucionalmente, pero en estrecha relación con su rol como instancia de dominación política, que le exige tomar parte de diversas formas –la social es una de ellas- del proceso de construcción social.<sup>11</sup>

Si algo caracteriza el periodo en esta dimensión fue que, combinada con la mirada neodesarrollista, surgieron distintas políticas públicas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social.

La estrategia fue relacionar políticas económicas con política social, buscando recuperar el citado el círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales, entre otros efectos, se dirigen a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con este, el mercado interno.

Una dimensión importante de este sostén de la demanda agregada fue la política laboral, al punto de convertirse, según Alonso y Di Costa, en el “instrumento prioritario [...] y principal mecanismo articulador de la política social” (2014:114). En un marco del crecimiento económico, la estrategia estatal fue “la preservación, primero, y la expansión de los puestos, el salario y la regularización del empleo informal” (Grassi, 2012:13) apelando a la noción de “trabajo decente” como guía principal.

Además de una serie de medidas iniciales<sup>12</sup> para capear la emergencia post 2001, se sumaron estructuralmente las convenciones colectivas de trabajo y la derogación de legislación proveniente de la década neoliberal que promovía la flexibilidad laboral. Con ellas se llegó a una situación cercana al pleno empleo. Las políticas laborales se complementaron con las de asistencia y, en su conjunto, generaron una progresiva redistribución del ingreso. Con estas acciones se buscó recuperar el principio de solidaridad colectiva, con una lógica que trascendió una visión economicista de la demanda agregada keynesiana y de los bienes meritorios -*meritory goods*- neoclásicos, para tornarse en un instrumento de legitimación política.

Vale decir, nos encontramos frente a una concepción auto referencial de la protección social, sostenida sobre la centralidad que tiene el significativo justicia social en la tradición nacional-popular, que explican en buena

---

11 Esta forma de entender la estatalidad reconoce la perspectiva desarrollada por Oszlak (1978) para quien “la formación del Estado nacional supone a la vez la conformación de la instancia política que articula la dominación en la sociedad, y la materialización de esa instancia en un conjunto interdependiente de instituciones que permiten su ejercicio. La existencia del estado se verificaría entonces a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la “estatalidad” -la condición de “ser estado”-, es decir, el surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. El estado es, de este modo, relación social y aparato institucional”.

12El gobierno estableció por ley la doble indemnización por despido, la cual fue sostenida luego hasta más allá de la situación de emergencia. En 2004 se convocó nuevamente al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, y desde entonces se lo actualizó dos veces por año.



medida las normas (re)distributivas promulgadas con posterioridad al 2003. El cambio en el modo de intervención del Estado se plasmó en tres grandes ejes: *universalización, territorialización y protagonismo popular*.

### 3.2.1. Tendencia a la universalización

La AUH es una de las iniciativas más destacadas de la segunda mitad de la década pasada, tanto por su innovación como por su ruptura con las ideas de focalización, preponderantes en el momento neoliberal.<sup>13</sup>

La página web de la Administración Nacional de Seguridad Social, en el año 2014, definía a la AUH como *un derecho que les corresponde a los hijos de las personas que están desocupadas, trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto o perciban alguno de los siguientes planes (ANSES, s/f)*.

La prestación monetaria que otorgó inicialmente la AUH se fijó en monto equivalente a la que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional. Luego, la ley que aprobó el Congreso Nacional, fijaría retribuciones mayores atadas a una fórmula de indexación automática.

Más allá del consenso sobre los logros de la AUH en el sentido de permitir superar casos de exclusión producidas por la crisis del mercado de trabajo (CIFRA, 2010), nos interesa contextualizarla en otro modelo de Estado. Las asignaciones familiares, atadas al trabajo formal tal como las concebía el Estado desarrollista, sufrieron un colapso con los ajustes de la última década del siglo XX y la crisis de 2001, tras la cual el índice de desocupación rondó entre el 22% y el 25% de la PEA. Aun cuando la gran creación de empleo en los años siguientes a la crisis modificó en parte este escenario<sup>14</sup>, la AUH se constituyó en una forma de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social –que, no está de más recordar, fue recuperado por el Estado en detrimento de un escandaloso sistema de pensiones privado- reconociendo las situaciones de exclusión todavía existentes.

La AUH fue el mascarón de proa de la universalización de la seguridad social retomando los aspectos solidaristas que caracterizó la tradición nacional popular de mitad del siglo XX.

### 3.2.2. Procesos de territorialización

La complejidad de la sociedad argentina actual va de la mano de un fenómeno relevado por varios autores: el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política popular. Ciertamente estas características identitarias se potencian cuando los guarismos de desocupación trepan a niveles insospechados previamente, como por ejemplo en la década de 1990 en Argentina, pero no se deben exclusivamente a éstos, sino a procesos más generales de transformación de las sociedades industriales, a los que Merklen (2004:48) denomina la “descomposición de la estructura salarial”, produciendo de tal forma un “repliegue en el barrio” como respuesta a tal situación. Acorde a esta configuración, la gestión de varios organismos estatales adaptó

---

<sup>13</sup>Además de sostener que la AUH amplía el principio de solidaridad, Grassi (2012:24) considera que la AUH se mueve en el “camino de los sistemas universales. Es decir, sistemas en los que el derecho a la protección y seguridad ante avatares no dependa de condiciones que escapan a la capacidad de incidencia de los sujetos, como es la dinámica del sistema de trabajo”.

<sup>14</sup>Según Alonso y Di Costa (2011:114) “para el primer trimestre de 2007 el desempleo ya había caído a un 9,8%”.

su estructura otorgándole cierta impronta territorial, lo que supuso el despliegue ministerial (o de las agencias respectivas) en todo el territorio nacional.

Dentro una miríada de programas nacionales, provinciales y municipales, hubo cinco desarrollos emblemáticos desde donde se coordinaba todo el accionar territorial:

- a) los Centros de Referencia (CdRs, del Ministerio de Desarrollo Social), espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral. Hacia 2009 había 36 CdRs en todo el país, por lo menos uno en cada provincia.
- b) Los Centros de Integración Comunitarios (CICs, también del Ministerio de Desarrollo Social) Espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo. En 2012 existían 625 CICs, de los cuales alrededor de 200 estaban instalados en áreas rurales.
- c) las Unidades de Atención Integral (UDAIs, de la Administración Nacional de Seguridad Social, ANSES), Oficinas de atención al público en general distribuidas por todo el territorio nacional en donde se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento adecuado sobre las prestaciones y servicios que brinda la ANSES. En 2015 se contaban 350 UDAIs.
- d) las Oficinas de Empleo (OE, del Ministerio de Trabajo), Oficinas en las cuales se brinda acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos (PROGRESAR), programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además, ofrecen asistencia técnica a microemprendedores. Las OEs constituían una Red conformada por más de 630 unidades en todo el país.
- e) En el 2008 se creó el Plan de Abordaje Integral (de gestión interministerial), dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Si bien no desarrolló espacios fijos, se caracterizó por establecer equipos de visita cotidiana sobre estas localidades.

### 3.2.3. Predisposición a fortalecer el protagonismo popular

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión social es la participación, enfoque que, si bien hoy está presente en casi toda propuesta política, varía su significado varía profundamente según que tradición de pensamiento la fundamente.

El Ministerio de Desarrollo Social mostró interés en la participación de diversos sectores del quehacer social - desde ONGs hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos- pero desde el comienzo de la gestión nacional popular el vínculo privilegiado se estableció con organizaciones populares.

En línea con esta idea, una ex-funcionaria del área acuñó la noción de "protagonismo social": "los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario" (Bernazza, 2009:2).

Estas ideas se plasmaron en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas en todo el territorio nacional. Un ejemplo pequeño, pero paradigmático, lo constituye el programa "Promotores Territoriales", que implica un tipo de participación social específico que "interpela a los participantes en el programa no como individuos sino como integrantes de ciertos movimientos sociales. Y, además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales" (MDS, 2010:92). Estos promotores territoriales son los encargados de articular la sociedad con la Administración Pública, vehiculizando de esta forma la política estatal.

### 3.3. El modelo de gestión pública en disputa

En lo que hace a la gestión estatal, el giro nacional-popular implicó un retorno a varios conceptos que la mirada gerencialista había dejado atrás. El más importante de ellos fue la vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado.

Un autor ligado a la Nueva Gestión Pública lo expresó con claridad: la "única tarea [de la Administración Pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden" (Schröder, 2001: 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva fue la idea de potenciar el poder de la Administración Pública mientras se afianzaba su dependencia de la dirección estratégica. Si el modelo gerencialista postula, entre otros objetivos, el degenerar una serie de institutos que limiten la posibilidad de intervención de la esfera política -porque considera que termina por generar distorsiones en el accionar mercantil- la visión nacional popular genera muchos puntos en tensión con ella al potenciar la capacidad de acción estatal en general y de la conducción política sobre la administración pública en particular.

Un tercer elemento consistió en la redención de los sistemas sujetos a normas, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de dar poder a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios.

En esta perspectiva, no sólo se trata de ganar eficiencia, sino también impedir que la estructura administrativa concentre poder y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, "toda burocracia es ontológicamente socialista" (Vargas Llosa, 1994: 15).

La visión nacional popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se busca es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

La reacción nacional-popular contra la NGP se justifica aún más si se considera que en América Latina sólo se tomaron las apariencias formales de la dominación racional-legal, pues en ausencia de los elementos socio-económicos y políticos necesarios, los que se desarrolló fueron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Weber llamó burocracias patrimoniales. Sin un núcleo potente, basado en la noción de carrera administrativa y en una cultura burocrática que garantice el Estado de derecho y el universalismo abstracto, las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de formas patrimonialistas. En otras palabras, no es el control de

resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático -i.e. el sometimiento a reglas precisas- lo que aparece como más funcional en la realidad latinoamericana<sup>15</sup>.

La defensa del carácter burocrático no implicó negar las críticas -certeras- sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. En tal sentido, si bien se preservó la legalidad weberiana del expediente, se la combinó con la apelación a la acción expeditiva y a la vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales el Estado debe dar respuesta con "funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística" (MDS, 2010:84).

En suma, se buscó armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Mintzberg llama "misional", que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento.

De esta forma, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de "una misión {que} domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de ésta" (1995:431).

De más está decir que el espíritu transformador del proceso nacional popular, unido a este carácter misional entró muchas veces en colisión con los tiempos y formalismos típicos de Latinoamérica que citáramos al principio del presente texto.

## A modo de conclusión

A lo largo del presente trabajo expusimos la manera en que el **contexto general**, la **forma Estado** y el **patrón de gestión** presentan una fuerte *afinidad electiva* -para tomar la afortunada expresión de Max Weber- en distintos momentos de la historia argentina. El modelo nos permitió distinguir tres tipos de Estado durante el siglo XX, a los que denominamos: Estado liberal, Estado desarrollista y Estado mínimo (con su variante sociocéntrica) y los patrones de gestión que mejor se adaptaron a ellos.

En los albores del nuevo milenio, tras la profunda crisis de legitimidad originada por el despliegue del proyecto neoliberal, en algunos países de América Latina, aparece una forma novedosa que, tomando algunos elementos del siglo anterior, propone otra relación entre la forma Estado y el patrón de gestión: el Estado nacional -popular. Surgido en un contexto de hegemonía del capital financiero mundial, pero también de relativa valorización de las *commodities*, el Estado nacional-popular propone una profunda transformación en la concepción estatal (forma de Estado y patrón de gestión) y en el abordaje que, desde él, se hace de la cuestión social. Surgiendo más como una reacción a la ruptura del orden social que como la aplicación de modelos de desarrollo madurados en usinas de pensamiento, los gobiernos nacional-populares resolvieron los problemas sobre la marcha. De esta forma, usualmente echaron mano a recetas del pasado, aunque cambiándoles el sentido. De ahí que podamos encontrar en ellos una síntesis del neodesarrollismo y del populismo clásico, con todos los claroscuros que esta opción implica.

---

15 Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han hecho a la posición gerencialista, y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

Esta estrategia de reconstrucción de la estatalidad originó que muchos de sus críticos vean en ellos la continuación del neoliberalismo de finales del S.XX o, desde otra perspectiva, el retorno de los populismos de mitad del siglo pasado. El modelo conceptual que soporta la indagación que desarrollamos, muestra que esa reducción al pasado es limitada. Si bien retoma parcialmente elementos, herramientas y dispositivos desarrollados en diferentes momentos del siglo XX, como no podía ser de otra manera, para sostenerse por más de una década con resultados -electorales, fiscales, económicos- bastante exitosos, va de suyo que debió aproximar sus desarrollos conceptuales y tecnologías de gestión a las características de la sociedad post industrial.

En el tercer lustro del siglo XXI se vivió una contraofensiva del capital financiero en el contexto delo que ha dado en llamarse "neoliberalismo tardío"<sup>16</sup>. Más allá de las características de esta nueva derecha -cuyo análisis no corresponde hacer aquí- en buena parte del subcontinente el modelo nacional popular se mantiene como alternativa de poder y es, para muchos, la esperanza de construcción de una sociedad más justa. 🇨🇺

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis., 2006. La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Alonso, Guillermo y Di Costa, V., 2011. "Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003 – 2010", en Revista Aportes Nº 29: 113-137. AAG, Buenos Aires
- ANSES (s/f). <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92> Fecha de acceso: febrero de 2018 Consultado en diciembre de 2014
- Banco Mundial, 1997. Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación, Banco Mundial, Washington D.C.
- Barzelay, Michael, 1992. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government, Berkeley: University of California Press.
- Berger, Petery Neuhaus, Richard, 1996 "To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy" American Enterprise Institute, NY
- Bernazza, Claudia, 2009. Participación, protagonismo y representación social. Mimeo, Disponible en <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/participacionprotagonismo.doc>. Consultado en dic de 2015
- Cao, Horacio y Blutman, Gustavo, 2012. "Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado" en Revista Aportes Año 18, Nº 30 - Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires
- Cao, Horacio y Rey, Maximiliano, 2015. "El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina", en Nueva Sociedad, nº257, julio-agosto
- Cao, Horacio; Laguado Arturo y Rey, Maximiliano, 2016. El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015). Buenos Aires: Prometeo Editorial – 2ª Edición
- Castellani, Ana, 2009. Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. Cuestiones de Sociología N|5-6, p. 223-234. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf)

---

<sup>16</sup> El concepto está tomado de García Delgado y Gradín (2017)

- Chibber, Vivek, 2008. "¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la 'burguesía nacional'", en DAAPGE n.11 Santa Fe jul./dic. Disponible en [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272008000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200001)
- CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina/ATE, 2010. La asignación universal por hijo: a un año de su implementación. Documento de trabajo nº 7. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=24> Fecha de acceso: febrero de 2018
- De Soto, Hernando, 1986. El otro sendero, la revolución informal, ILD, Lima
- Dreyfus, Françoise, 2012. La invención de la burocracia, Buenos Aires, Biblos.
- Fukuyama, Francis, 1993, "Disertación" en "Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización" INAP. EUDEBA - Buenos Aires, Argentina.
- García Delgado, Daniel. y Gradín, Agustina, 2017. "Neoliberalismo tardío. Entre la hegemonía y la inviabilidad" en "Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis" García Delgado y Gradín (Coordinadores) Documento de Trabajo Nº 5 – FLACSO, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony, 1999, La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia, Madrid, Taurus.
- Grassi, Estela, 2012. "La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición", en e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Vol. 10, Nº 39:5-33. Disponible en <http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- Laguado Duca, Arturo, 2011, La construcción de la cuestión social. El desarrollismo postperonista. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Laguado Duca, Arturo, 2013. "El retorno del desarrollismo" en Revista Más Poder Local; Asuntos Públicos, Políticas y Gobierno. Fundación Ortega-Marañón. Madrid, Mayo, Nº 16. [www.maspoderlocal.es](http://www.maspoderlocal.es)
- Max Neef, Manfred, 1986. Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro, CEPAUR, Santiago de Chile
- Mayntz, Renate, 1985. "Sociología de la administración pública" Alianza Universidad - Madrid, España
- MDS -MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2010) Políticas Sociales del Bicentenario, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Merklen, Denis, 2004. "Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción", en Laboratorio (publicación electrónica), año 6, no 16, pp. 46-53. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf>
- Mintzberg, Henry, 1995. La estructuración de las organizaciones, Ariel Economía, Barcelona
- Notcheff, Hugo, 1994. Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina en El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, conservadurismo y elite económica en la Argentina. Azpiazu, Daniel y Notcheff, Hugo. Bs As, Ed. Tesis
- Oszlak, Oscar, 1978. Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológicos para su estudio, Revista Desarrollo Económico Vol.1, No. 3: 5-43 CEDES, Buenos Aires
- Oszlak, Oscar, 1999. De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado, Revista Nueva Sociedad Nº 160 – Fundación Friedrich Evert – Caracas
- Prats I Catalá, Joan, 1998. Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad ([www.iigov.org](http://www.iigov.org)) (Biblioteca Ideas) – Barcelona, España.
- Porta, Fernando; Santarcángelo, Juan y Schteingart, Daniel, 2017. "Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista", en Pucciarelli y Castellani (Coords.) Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- Schröder, Peter, 2001. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno, Fundación Friedrich Naumann, - Oficina Regional - América Latina –México.
- Schorr, Martín y Wainer, Andrés, 2017. "La economía argentina bajo el kirchnerismo: de la holgura a la restricción externa. Una aproximación estructural", en Pucciarelli y Castellani (Coords.) Los años del Kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Rey, Maximiliano, 2012. "Hacia una administración pública para el Estado democratizador". En Aportes para el Estado y la Administración Pública, Asociación de administradores gubernamentales, Bs As: 127-140.
- Thwaites Rey, Mabel, 2010. "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- Vargas Llosa, Mario, 1994. Desafíos a la libertad, Santillana, Buenos Aires
- Vilas, Carlos, 2009. "El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno" en "Estado y Administración Pública", Guillermo Schweinheim (Coordinador) AAEAP – Buenos Aires, Argentina.
- Weber, Max, 1964 {1922}. Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México
- Williamson, John. 1990. What Washington Means by Policy Reform en Latin American Adjustment. How much has happened? – Institute for International Economics, Washington D.C.
- Wilson, Woodrow, 1980 {1887}. El Estudio de la Administración en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.
- Zabludovsky, Gina, 1984. Max Weber y la dominación patrimonial en América Latina en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Ciencias Sociales, Año XXIII, Nueva Época, N° 124, México.

## Sobre los autores/ About the authors

Horacio Cao es Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencia Política, Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Máster Universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset de (España). Como miembro del Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha sido director del INAP y ha ocupado cargos de conducción varias provincias argentinas. Desde hace más de veinte años es docente e investigador de diferentes universidades, publicando una pluralidad de libros y trabajos de investigación en temas relacionados con el Estado y la Administración Pública. Arturo Laguado Duca es sociólogo, antropólogo, especialista en sociología económica, Magister en sociología política y Dr. en Ciencias Sociales. Sus campos de investigación principales son la sociología de América Latina y la teoría del Estado, temas sobre los que ha publicado numerosos artículos académicos y libros. Ha sido Director de Investigaciones del INAP en Argentina y de la Consejería de Paz en Colombia, además de profesor en prestigiosas universidades de América Latina. Actualmente es profesor de Flacso, la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional de José C.Paz. Maximiliano Rey es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín y Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Profesor Titular Regular de la Universidad Nacional de J.C. PAZ y Profesor Adjunto Regular de la Universidad de Buenos Aires. Es o ha sido profesor de diversas instituciones educativas universitarias de grado y de posgrado. Investigador y docente del INAP (Argentina). Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad.

## 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



## De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina

Coutinho, María Eugenia

*Universidad Torcuato Di Tella*

 marucoutinho@gmail.com

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

---

### Resumen

En este artículo se explora la evolución institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros desde su creación, producto de la reforma constitucional de 1994, hasta la actualidad. Se enfoca principalmente en la organización, en las funciones desempeñadas y en los perfiles de los jefes de gabinete a lo largo del período analizado. Asimismo, se subraya que es importante no solo estudiar la transformación organizacional de esta unidad sino fundamentalmente el rol que ha desempeñado en el contexto de la organización del Ejecutivo argentino. Argumentamos que esta institución, originalmente concebida para desconcentrar y morigerar el presidencialismo argentino, se convirtió en una poderosa herramienta al servicio del presidente.

### Palabras clave

Poder Ejecutivo - Jefatura de Gabinete de Ministros - presidencia institucional - centros de gobierno – Argentina

## Abstract

This article explores the institutional evolution of the Cabinet Office of Ministers of Argentina, since its creation, product of the constitutional reform of 1994, up to the present. It focuses mainly on the organization, on the functions performed and on the profiles of the chiefs of staff throughout the established period. Likewise, it is emphasized that it is important not only to study the organizational transformation of this administrative body, but fundamentally the role it has played in the context of the organization of the Argentine Executive. We argue that this entity originally conceived to deconcentrate and temper Argentine presidentialism, became a powerful tool in the service of the president

## Keywords

Executive Branch - Chief of Cabinet of Ministers - institutional presidency - Argentina.

---

*"Al fin de cuentas el poder lo conserva el presidente"*<sup>1</sup>

*"Marcos, Mario y Gustavo son mis ojos y mi inteligencia. Ellos son yo"*<sup>2</sup>

## Introducción

Las declaraciones de los presidentes que encabezan este artículo ilustran diferentes matices sobre el rol institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el diseño del presidencialismo argentino desde su puesta en marcha en 1995. En primer lugar, la afirmación del presidente Menem en 1995, en respuesta a un periodista sobre el significado político de esta figura, parece destinada a destacar su naturaleza subordinada. En cambio, el presidente Macri en 2017 destacaba el lugar central que le otorgaba a la estructura institucional de la Jefatura de Gabinete, identificándolo con él mismo. Estas dos apreciaciones resumen el dilema: ¿es un mero asistente, sin poder propio que desconcentra el poder presidencial o es una poderosa herramienta a disposición del Presidente que contribuye a la centralización? Entre esos extremos se ha dirimido la discusión.

La Jefatura de Gabinete de ministros, creada por la reforma constitucional de 1994 y puesta en marcha en 1995, no surgió de una reflexión sobre cómo generar mejoras en el funcionamiento del Ejecutivo, sino que fue un subproducto de la negociación que entablaron los dos principales partidos políticos para llevar a cabo dicha reforma en la que estaba en juego la habilitación de la reelección del Presidente Menem y en pleno debate por la necesidad de morigerar un presidencialismo dominante. Así concebida inicialmente para actuar en los márgenes del poder presidencial, su evolución en términos de funciones y atribuciones se fue construyendo a lo largo del tiempo, convirtiéndose hoy en una poderosa organización al servicio del Presidente y en el centro del gobierno.

---

<sup>1</sup> La Nación 8/7/1995, citado por De Riz y Sabsay, 1998: 230

<sup>2</sup> Se refiere al Jefe de Gabinete, Marcos Peña y los dos vicejefes de gabinete, Gustavo Lopetegui y Mario Quintana. La Nación, 14/12/2016

El presidente Macri implementó un novedoso esquema de organización de la presidencia con la Jefatura de Gabinete en el centro de la coordinación gubernamental. Si bien este puede considerarse un rasgo implícito del organismo, es la primera vez que un Presidente lo reconoce tan enfáticamente y le otorga una serie de dispositivos institucionales para llevar a cabo esta tarea.

A casi 25 años de su creación y a pesar de la centralidad que presenta en el diseño institucional de la presidencia argentina, tanto la ciencia política como los estudios de administración pública han abordado solo tímidamente el análisis sistemático de esta figura. En los primeros años después de la reforma constitucional, predominaron los estudios desde una perspectiva jurídico-constitucional. Con la pretensión de saldar parcialmente esta deuda, en este trabajo se explora la evolución de la Jefatura de Gabinete desde su creación en 1994 relevando su importancia en el contexto de la presidencia argentina y se plantean de manera preliminar algunas dimensiones que pueden resultar relevantes para futuras investigaciones.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se realiza una breve referencia al contexto en el que se produce la creación de la Jefatura de Gabinete y su caracterización en la Constitución Nacional. Luego, se describe la evolución de la organización y funciones con respecto al resto del Poder Ejecutivo y a continuación se analiza este proceso en cada una de las presidencias. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

## La Jefatura de Gabinete de Ministros como un subproducto

La creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) no fue el fruto de una decisión deliberada para mejorar la eficiencia y la coordinación gubernamental. Fue en cambio un subproducto de un proceso de negociación entre los dos partidos mayoritarios (la Unión Cívica Radical – UCR- y el Partido Justicialista – PJ) que permitió la reforma constitucional en 1994. La habilitación de la reelección presidencial para el entonces presidente Carlos Menem (PJ), hasta ese momento vedada por la constitución vigente, fue posible a cambio de una serie de modificaciones propuestas por el radicalismo en la Constitución Nacional (CN) destinadas fundamentalmente a atenuar el presidencialismo argentino. El debate sobre el vínculo entre presidencialismo e inestabilidad institucional se había instalado en la Argentina durante el gobierno de Raúl Alfonsín (UCR) bajo la “impugnación teórica del presidencialismo”, cuando hacia mediados de su mandato comenzaron los debates para una reforma constitucional que morigerara los rasgos del presidencialismo argentino, especialmente, a través de la incorporación de mecanismos institucionales mixtos que favorecieran la cooperación entre oficialismo y oposición y minimizaran los riesgos de crisis institucional (De Riz y Sabsay: 1998: 219).

Así es que la creación de la JGM formó parte del denominado “Núcleo de Coincidencias Básicas” y del Pacto de Olivos que constituyeron las bases de la reforma constitucional de 1994. Su creación perseguía dos objetivos primordiales: atenuar el presidencialismo desdoblando el poder presidencial e introducir una figura que otorgara mayor flexibilidad ante crisis políticas, una suerte de “fusible” que resguardara al Presidente (Serrafero, 2003). Asimismo, se intentó incorporar cierto sesgo parlamentario al introducir la remoción del Jefe de Gabinete por un exigente mecanismo de voto de censura que requiere la mayoría absoluta de ambas cámaras (Artículo 101 de la CN).

Como se sostiene en varios trabajos, la reforma constitucional lejos de atenuar el presidencialismo, lo terminó reforzando (Serrafero, 2003; Negretto, 2013). La JGM no fue la excepción. Pero además, las características y las atribuciones conferidas al JGM se quedaron a mitad de camino con respecto a las expectativas originales y su figura expresa ciertas contradicciones. En primer lugar, la existencia de un JGM con rango constitucional no

modificó las jefaturas del Presidente quien continuó siendo el “jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país” (Art. 99 inc. 1), sin alterar la unipersonalidad del ejecutivo argentino. La preeminencia presidencial queda en evidencia también en cuanto a que es el presidente el que designa y remueve al JGM, a pesar del mecanismo de censura parlamentaria. Además, su status no necesariamente supone una relación de preeminencia con el resto de los ministros. Por otra parte, y como quedó demostrado con la crisis presidencial del año 2001 que terminó con la renuncia del presidente De la Rúa, la JGM no funcionó como “fusible” proporcionando una salida concertada.

Se podría afirmar, como analizaremos más adelante, que la puesta en marcha de esta figura y su evolución a lo largo del tiempo fue transformando la institución en una herramienta más a disposición del Presidente y significó, al menos potencialmente, una oportunidad para implementar mecanismos institucionales que mejoren el funcionamiento del Ejecutivo.

### Las atribuciones constitucionales del JGM y su puesta en marcha

A pesar de que la Constitución Nacional reformada le asigna al JGM un espacio relevante desde el punto de vista institucional, no está exento de ambigüedades que reflejan las condiciones de su creación ya mencionadas. Por ejemplo, si bien establece que el Jefe de Gabinete de Ministros “ejerce la administración del país”, la responsabilidad política y la jefatura de gobierno siguen en manos del Presidente de la Nación. Puede ser removido por un voto de censura de la mayoría absoluta de las Cámaras, pero es designado y reemplazado sólo por el Presidente. Es definido como la cabeza de la administración pública y designa a los empleados de la administración, excepto los que designa el Presidente, que incluye los ministros, funcionarios de la presidencia, magistrados, oficiales superiores y diplomáticos; coordina y convoca las reuniones de gabinete pero las preside solo en ausencia del Presidente; mantiene las relaciones con el Congreso, aunque en este aspecto sus funciones son más bien administrativas y operativas, (Novaro, 2000: 104); hace recaudar las rentas de la Nación y maneja la ejecución del presupuesto, pero compite en esto con otras unidades de los ministerios como por ejemplo, la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía o sus equivalentes.

Si bien no intento realizar aquí un análisis de índole jurídico-constitucional de la JGM<sup>3</sup>, a los fines de comprender su papel en el Ejecutivo argentino se pueden identificar cuatro grupos de competencias que le otorga la Constitución Nacional en los artículos 100 y 101: políticas, administrativas, económicas y de interfase con el Poder Legislativo (Serrafero, 2003). Las competencias políticas se refieren a la coordinación gubernamental y del gabinete; las atribuciones administrativas definidas genéricamente como “ejercer la administración del país”, incluyen los nombramientos de empleados de la administración, expedir actos y reglamentarse intervenir en las tareas que le delegue el Presidente. Las competencias económicas suponen la ejecución del presupuesto y la recaudación de las rentas de la Nación y finalmente las atribuciones referidas a la relación con el Poder Legislativo implica participar en sesiones del Congreso sin derecho a voto, concurrir una vez al mes al Congreso para informar sobre la marcha del gobierno, informar a las Cámaras cuando lo soliciten; presentar la Memoria del Estado de la Nación y refrendar los decretos reglamentarios y los mensajes del Ejecutivo al Congreso.

Más allá de lo establecido en la CN, las competencias específicas son definidas a través de la Ley de Ministerios que promueve cada administración y las normas que sucesivamente definen su estructura organizativa.

---

<sup>3</sup> Para un análisis en profundidad ver entre otros García Lema, 1994.

Es allí donde se puede verificar el rol que cada Presidente define para el JGM y también los aspectos vinculados con su efectiva intervención en la coordinación gubernamental y de las políticas públicas que incluye procesos tales como el diseño, monitoreo y evaluación y la rendición de cuentas. Esta ha sido quizás la dimensión menos explorada hasta el momento en los análisis.<sup>4</sup>

En definitiva, el rol institucional del JGM no depende solamente de las competencias formales asignadas por la CN sino del lugar que los presidentes le otorgan. Así el JGM puede ser un ministro coordinador con preeminencia sobre el resto de sus colegas, o un ministro más.

## Del diseño constitucional a la puesta en funcionamiento

Las expectativas sobre el papel que la JGM tendría en el presidencialismo argentino quedaron minimizadas al momento de reglamentar esta institución en 1995. Además de haberse realizado por decreto<sup>5</sup>, Menem buscó limitar el papel y las funciones del JGM, convirtiéndolo en un mero asistente (Negretto, 2013: 20; De Riz y Sabsay 230). En estos trabajos se señala que el espíritu de esta norma fue restringir lo más posible el texto constitucional. El artículo 1 del mencionado decreto deja lugar a pocas dudas sobre su subordinación: "El Presidente de la Nación será asistido por el Jefe de Gabinete de Ministros...".

El primer diseño de la JGM en 1995 reflejó las atribuciones otorgadas por la CN y las normas reglamentarias, pero además precisó sus funciones. Inauguró su estructura organizativa con seis secretarías (Decreto 909/1995). Estas incluían: una Secretaría de Planeamiento, con responsabilidad en la definición de objetivos y diseños de políticas públicas; una Secretaría de Control Estratégico para el seguimiento de políticas públicas; la Secretaría de Asuntos Fiscales, con competencia en la ejecución del presupuesto y la recaudación de rentas; la Secretaría de Coordinación parlamentaria que manejaba las relaciones con el Congreso; la Secretaría de Coordinación de Gabinete y un área administrativa.

Los cambios posteriores en cantidad de unidades durante el mandato de Carlos Menem no alteraron la distribución de funciones, ya que obedecieron más a la aplicación de reformas administrativas por cuestiones fiscales que a la redefinición o innovación en sus atribuciones. No obstante, se agregaron con dependencia del JGM algunas áreas con competencias específicas sectoriales e instancias transversales de coordinación, como se verá más adelante. En 1996, la primera modificación de envergadura en este sentido es la incorporación de la Secretaría de la Función Pública, responsable de las políticas del sector estatal y que hasta entonces dependía directamente del Presidente.

La creación de la JGM supuso también una redistribución de funciones al interior del Ejecutivo, afectando especialmente a la Secretaría General de la Presidencia que hasta ese momento era la unidad responsable de la asistencia al Presidente y tenía atribuciones vinculadas con la coordinación gubernamental y del gabinete y de las relaciones con el Congreso (Coutinho, 2008; 2013). Esta transferencia de competencias no supuso sin embargo la eliminación de la Secretaría General que continuó siendo un espacio muy relevante en la coordinación política y la asistencia presidencial. Las innovaciones más destacadas en la organización del Ejecutivo

---

<sup>4</sup> Una excepción son los trabajos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), entre otros, Aquilino y Arias, 2014

<sup>5</sup> Decreto PEN 977/1995. De Riz y Sabsay sostienen que el hecho de haber reglamentado una disposición constitucional por decreto es inconstitucional (De Riz y Sabsay, 1998:230)

tuvieron que ver entonces con la introducción de un ministro con status constitucional, con responsabilidad ante el Congreso y con haberle conferido atribuciones económicas y administrativas.

Un hecho que llama la atención en cuanto a la implementación de estos cambios es que, si bien la Constitución le otorga la potestad de hacer recaudar las rentas de la Nación, la agencia de recaudación de impuestos solo dependió de la JGM durante unos meses en el año 2001 para luego volver al Ministerio de Economía donde siempre había estado.<sup>6</sup> Asimismo, y con respecto a las atribuciones referidas al presupuesto nacional, se observa cierta superposición con otras áreas con competencia en el tema dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda.<sup>7</sup> Los primeros diseños tampoco incluyeron de manera explícita mecanismos o procesos que facilitaran la planificación y la coordinación gubernamental y de políticas públicas. En este sentido, la JGM tiene todavía un camino por recorrer en cuanto a la institucionalización de sus atribuciones.

### La evolución de la organización y funcionamiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros

La JGM fue puesta en marcha en 1995 al comenzar el segundo mandato de Carlos Menem. Desde allí fue dotándose de estructuras, personal y recursos. Se crearon instancias y mecanismos para la gestión presupuestaria, las relaciones con el Congreso y la gestión de la administración pública y algunos espacios de coordinación de temas transversales que suponían la intervención de diferentes ministerios. En este sentido se crearon gabinetes sectoriales: el Gabinete Científico – Tecnológico (GACTEC) en 1996 para centralizar la coordinación de la política científico-tecnológica y el Gabinete Social en 1997 que pretendía unificar la multiplicidad de programas y planes sociales. El primero, fue luego transferido a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Presidencia y el Gabinete Social fue finalmente disuelto en 2002 durante la presidencia de Eduardo Duhalde.

Desde el punto de vista organizativo y del diseño institucional, la Jefatura ha tenido desde su creación una estructura variable que refleja en parte las responsabilidades asignadas constitucionalmente pero también las prioridades y estrategias presidenciales. Así es que además de la mencionada Secretaría de la Función Pública, se fueron incorporando a lo largo del tiempo diferentes unidades que involucraban cuestiones ajenas a las competencias típicas de la JGM, algunas incluso relacionadas con políticas públicas sectoriales. Tal es el caso del traspaso de la Secretaría de Medios de Comunicación desde la Presidencia y de Deportes en 2003, la Secretaría de Ambiente en 2006; la Secretaría del Hábitat en 2014 y la creación de unidades destinadas a administrar programas específicos como la Unidad Plan Belgrano o el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) en 2015.

En el Gráfico 1 puede observarse la evolución en cantidad de unidades (secretarías y subsecretarías) entre 1995 y 2017. La estructura organizativa no sigue una tendencia definida. Comienza con dieciocho unidades y luego se reduce drásticamente a cinco entre el año 2000 y 2003. Alcanza un pico de veintiséis en 2015 y a partir de ese momento se reduce nuevamente, llegando a catorce unidades en 2017. Es necesario advertir, sin embargo, que resulta difícil extraer conclusiones definitivas a partir de

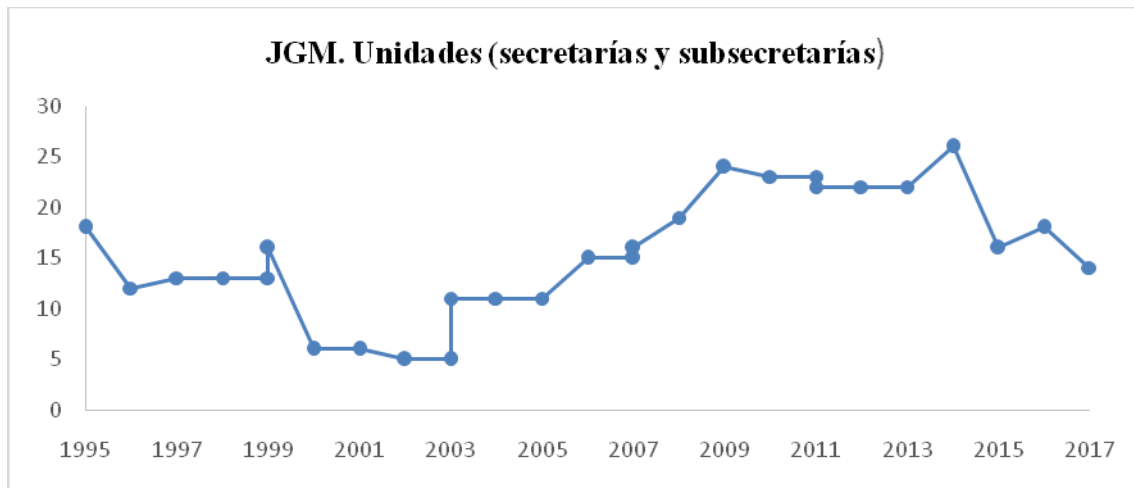
---

<sup>6</sup> Decreto 90/2001

<sup>7</sup> Es el caso de la Oficina Nacional de Presupuesto, órgano rector del Sistema Presupuestario

estos datos ya que la evolución refleja también reorganizaciones, fusión y eliminación de unidades que respondieron en muchas ocasiones a reestructuraciones y reformas administrativas.

**Gráfico 1**



Fuente: Elaboración propia

En este sentido resulta importante analizar las transformaciones de la JGM no solo considerando las unidades formales sino comprender este diseño en su contexto y en relación a otras áreas del Ejecutivo, como se analizará en el próximo apartado. Más allá de la permanencia de las unidades que reflejan las atribuciones constitucionales ya mencionadas, el foco debe establecerse en la adición de otras funciones y competencias ajenas a ese esquema.

Hay dos cuestiones adicionales que merecen mencionarse con respecto a la institucionalización de las competencias conferidas a la JGM. La primera tiene que ver con su rol en relación al gabinete. Si bien se le dio la potestad de convocar las reuniones de gabinete y presidirlas en ausencia del Presidente, en el diseño argentino las decisiones del gabinete no tienen características vinculantes y su convocatoria no resulta obligatoria para la toma de decisiones. En efecto, hasta 2015 ha sido una práctica intermitente y en muchas ocasiones solo de carácter formal. El segundo aspecto se refiere a la obligación del JGM de presentarse una vez al mes alternativamente en cada cámara para realizar informes. Esta obligación fue cumplida irregularmente, según un informe de CIPPEC (2016). Entre 1995 (año en que se instrumentó esta obligación constitucional) y 2015 el Jefe de Gabinete debió haberse presentado 189 veces al Congreso, aunque en el 66 por ciento de las oportunidades no asistió.

### **Las múltiples caras de la JGM. Entre la coordinación gubernamental, el centro presidencial y las políticas públicas**

Los presidentes suelen disponer de estructuras formales o informales que les responden en forma directa y los asisten para llevar a cabo sus funciones, las cuales han recibido diferentes denominaciones, entre otras, "centro presidencial" (Camerlo y Coutinho, 2018) y "presidencia institucional" (Coutinho, 2008; 2013). Hasta la creación de la JGM este centro estaba integrado por: la Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Legal y Técnica, la Secretaría de Inteligencia, la Casa Militar, la unidad de Comunicación y también otras uni-

dades con competencias en políticas públicas específicas cuya incorporación respondía a decisiones estratégicas del presidente.

Teniendo en cuenta la subordinación del JGM al Presidente: ¿forma parte del centro presidencial? Tal como sostuve en otros trabajos Coutinho (2008; 2013) no es sencillo responder esta pregunta. En tanto sus atribuciones desde el punto de vista formal, se encuentran más vinculadas a la administración del país y a la asistencia al Poder Ejecutivo en general que al Presidente en particular, en principio se podría afirmar que su naturaleza no responde estrictamente a la definición señalada más arriba. No obstante, esto no anula la posibilidad de que sea una figura central en el entorno presidencial ni que asista al Presidente más allá de sus atribuciones formales.

Para sortear la dificultad de identificar qué unidades integran o no ese centro, en Camerlò y Coutinho (2018) utilizamos un marco de análisis para identificar y delimitar lo que denominamos el "centro presidencial" argentino. Allí se distinguieron tres grandes arenas de decisión para el PEN. Una primera arena es la *presidencial* cuyo objetivo es atender los asuntos del presidente a título individual. Las unidades organizacionales que la componen son las secretarías presidenciales y otras unidades con y sin funciones ejecutivas (consejos y comisiones y organismos descentralizados, respectivamente). Estas unidades presentan alta subordinación al presidente. Una segunda arena es la *gubernamental* que tiene como objetivo prioritario la definición y la coordinación de políticas, programas y acciones de gobierno nacionales o transversales. Sus unidades organizacionales características son el gabinete y diferentes instancias intersectoriales. Una tercera arena es la *ministerial*, cuyo objetivo es la gestión de políticas sectoriales. La unidad organizacional característica son los ministerios, con el ministro como autoridad máxima y principal referente.

Si bien el tipo de competencias de la JGM nos induce a pensar que es una típica organización de la arena gubernamental, las unidades y funciones que ha ido adquiriendo a lo largo del tiempo la trascienden. En efecto, algunas de las unidades cumplen funciones cuyo destinatario es el presidente y en otros casos tienen competencias en políticas públicas específicas.

En el Gráfico 2 se identifican las principales unidades que conformaron la Jefatura de Gabinete desde su creación clasificadas según cada arena. Para sortear la variación en las denominaciones se agruparon las secretarías según las competencias que han predominado (Coordinación gubernamental y del gabinete; Relaciones Parlamentarias; Presupuesto y rentas) y se consignaron las diferentes unidades que se han ido agregando a lo largo del tiempo, algunas de las cuales son típicas de la arena gubernamental, de la presidencial o de la ministerial.


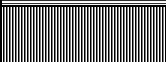
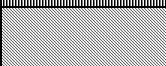


**Gráfico 2. Unidades y arenas de la JGM**

|                               | Menem                      | DLR                        | Duhalde                    | Kirchner                   | CFK                        | Macri                      |
|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Coordinación Interministerial | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Relaciones Parlamentarias     | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Presupuesto y Rentas          | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Gestión Pública               | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Ministerial                |
| Comunicación /Medios Públicos | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Ambiente                      | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Integración Nacional          | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Deportes                      | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Hábitat                       | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental |
| Plan Belgrano                 | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Ministerial                |
| Inversión Pública             | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Ministerial                |
| Asuntos estratégicos(Pol Ext) | Gubernamental              | Gubernamental              | Gubernamental              | Presidencial/Gubernamental | Presidencial/Gubernamental | Ministerial                |

Fuente: Elaboración propia

**Referencias**

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Presidencial/Gubernamental |  |
| Gubernamental              |  |
| Ministerial                |  |

Algunas de las unidades que se crearon en estos años tienen un perfil ambiguo. Por ejemplo, la Secretaría de Medios de Comunicación transferida en 2003 desde Presidencia, implica no solo la comunicación gubernamental sino también la relación del presidente con los medios de comunicación. La Secretaría de Asuntos Estratégicos creada durante la administración Macri, es una verdadera innovación en tanto tiene competencias vinculadas con la política exterior.

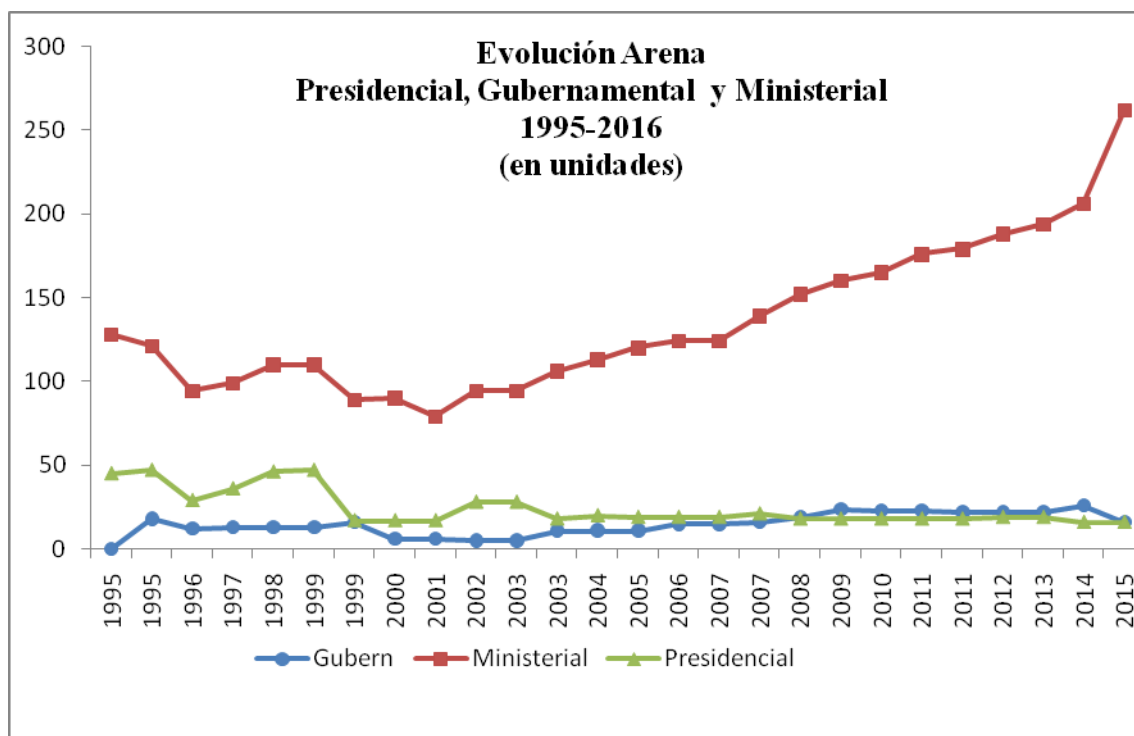
Se puede observar entonces que la evolución de la organización de la JGM presenta unidades y funciones en las tres arenas. Por lo cual podemos concluir que la JGM tiene un perfil *sui generis*, que bascula entre un jefe de ministros que ejerce la administración del país, cumple funciones de asistencia al presidente y también es un delegado presidencial para asumir responsabilidades en determinadas políticas públicas.

El concepto de Centro de Gobierno (CdG) (Alessandro et al. 2013) quizás se amolda mejor a la naturaleza de la JGM. Se define como la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno, pero fundamentalmente establecen la orientación estratégica, resuelven desafíos de coordinación, y promueven un enfoque global del gobierno. Lidian con problemas transversales u horizontales que implican la participación de diferentes ministerios o unidades de gobierno (Alessandro et al., 2017: 3). Es decir

que desde esta perspectiva a la hora de identificar las instituciones que pertenecen al CdG, se concentra más en los propósitos y finalidades que en el destinatario. Asimismo, esta literatura, apunta a identificar procesos y formas de organización que faciliten la planificación y la coordinación gubernamental.

En el Gráfico 3 se puede observar la evolución de las unidades (secretarías y subsecretarías) de la arena gubernamental con relación a la arenapresidencial y ministerial. Se observa claramente que en el período bajo análisis la arena ministerial tiende a expandirse notablemente y la arena gubernamental crece progresivamente superando levemente a la arena presidencial que tiene un comportamiento declinante.

**Gráfico 3**



Fuente: Elaboración propia en base a Camerlo y Coutinho (2018)

## El JGM en las distintas administraciones

Además de las funciones reconocidas por la CN que de una manera u otra han definido el *corede* la estructura organizativa, a lo largo de las gestiones se verifican diferencias sustantivas en el papel que esta institución desempeñó en el Ejecutivo. ¿A qué obedecen estas diferencias?

Consideramos que a la hora de analizar el rol desempeñado en las distintas administraciones es necesario trascender los diseños formales e incluir una dimensión estratégica que dé cuenta de las condiciones políticas y contextuales en las que se producen los cambios de organización, se designa al JGM y el tipo de relación que mantenían con el presidente.

## Carlos Menem (1995-1999). El estreno

El segundo mandato de Carlos Menem estrenó la JGM formalizando una arena gubernamental diferenciada de la presidencial y transformó sustantivamente la distribución de funciones en el centro presidencial. La Secretaría General retuvo funciones acotadas a la asistencia presidencial, aunque mantuvo su influencia política. En este sentido se puede señalar que, con la Secretaría General y la JGM como instancias de coordinación, una en el ámbito presidencial y la otra en el gubernamental, el presidente amplió los recursos institucionales a su disposición.

El primer jefe de gabinete fue Eduardo Bauzá - un dirigente de mucha cercanía y confianza política del presidente - quien se había desempeñado hasta entonces como Secretario General de la Presidencia. En 1996 fue reemplazado por Jorge Rodríguez, con un perfil más técnico, pero más alejado del entorno presidencial.

A pesar de su reciente implementación, la Jefatura de Gabinete fue un instrumento relevante para la implementación de algunos aspectos del programa de gobierno. Las consecuencias en la economía argentina del denominado "Efecto Tequila" condicionaron la decisión de implementar una serie de medidas destinadas a corregir la situación fiscal. En este contexto, tuvo lugar la Segunda Reforma del Estado en 1996 que implicó una reforma administrativa y una reestructuración estatal y la JGM fue la responsable de la coordinación de estas reformas. Asimismo, como ya se señaló, el traspaso de la Secretaría de la Función Pública - responsable de las políticas de empleo público - desde la Presidencia a la JGM, también puede ser comprendido en este contexto.

La JGM tuvo un rol destacado en la política presupuestaria y fiscal, especialmente después de la salida del gabinete del poderoso ministro de Economía Domingo Cavallo en 1996. En efecto, durante el primer año de existencia de este organismo fueron frecuentes las tensiones entre las denominadas "ala política" del gobierno encabezada por el jefe de gabinete Bauzá y el "ala técnica" representada por Cavallo. (Novaro 2000:91). Las atribuciones convergentes de la JGM y el Ministerio de Economía con respecto al presupuesto y la cuestión fiscal, fueron de alguna manera un detonante de estas tensiones.

En este período también absorbió algunos organismos, como la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y el Consejo Nacional de la Mujer; le otorgó facultades relativas a la coordinación de programas con financiamiento de organismos multilaterales; creó un sistema de información tributaria y social (el Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) y un mecanismo de coordinación horizontal para el manejo de las emergencias (SIFEM), además de los ya mencionados gabinetes interministeriales (Gabinete Científico Tecnológico y Gabinete Social).

Un rasgo adicional a destacar de esta etapa es que la JGM no logró darse una estructura organizativa más allá de los niveles políticos (es decir por debajo de los subsecretarios), a excepción de la preexistente Secretaría de la Función Pública (Novaro, 2000:88).

## De La Rúa (1999-2001). La JGM en el margen

Tratándose de un gabinete de coalición las designaciones ministeriales reflejaron al menos parcialmente la heterogeneidad de las partes que integraban la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación (Alianza). La decisión presidencial de designar en la JGM a un dirigente del partido del Presidente (UCR), uno de los fundadores de la coalición pero que no disponía de su confianza, tuvo consecuencias en el papel que la JGM desempeñó en el primer año de gobierno.

Terragno tenía altas expectativas sobre el papel del JGM y pretendía dotarlo de mayor dinamismo y fortalecer las funciones de coordinación interministerial. Así es que, por ejemplo, diseñó un proyecto de consolidación de programas sociales para lograr más eficiencia y evitar superposiciones y duplicaciones, que quedó en la nada y ni siquiera fue considerado por el Gabinete Social (Repetto, 2003)

Terragno y De la Rúa tenían importantes disidencias sobre el programa de gobierno y las tensiones entre ellos no se hicieron esperar. Ante la crisis política desatada por la renuncia del vicepresidente Carlos Alvarez, (FRE-PASO) en octubre de 2000, renunció. Fue reemplazado por un dirigente de mayor confianza e influencia, Chrystian Colombo, que tuvo algo más de gravitación, aunque le tocó coordinar la crisis política y económica que desembocó en la renuncia del Presidente.

El rol que el JGM desempeñó en la presidencia de Fernando De la Rúa, confirma no solo la improbabilidad de que se convierta en un "fusible" para evitar la crisis presidencial, sino la escasa autonomía que mantiene esta figura con respecto al Presidente. Pone en evidencia que su potencialidad está condicionada por la confianza y el tipo de vínculo que los une.

## Eduardo Duhalde (2002-2003). La JGM frente a la emergencia

Eduardo Duhalde fue designado por la Asamblea Legislativa para completar el mandato inconcluso del presidente De la Rúa en enero de 2002. La conformación del gabinete tuvo rasgos consensuales ya que fue un gobierno surgido de una coalición parlamentaria entre el radicalismo y el peronismo lo cual se vio reflejado en los ministros designados.

Pero como consignan las crónicas del momento, la JGM no fue sencilla de cubrir. Tras haber realizado algunos intentos para designar a algún gobernador justicialista, recayó en el senador Jorge Capitanich con quien mantenía una relación lejana.

El presidente Duhalde se había fijado tres objetivos centrales: formar un gobierno amplio, salir de la convertibilidad y controlar la calle (Novaro et al., 2013: 27). Pero el JGM no tuvo participación destacada en ninguno de ellos. Como señalan los medios, Capitanich logró que el presidente delegara en él las tareas de coordinación política y gubernamental.<sup>8</sup> Con el recambio de gabinete, Capitanich fue reemplazado por Alfredo Atanasof, quien ocupaba la cartera de Trabajo, esta vez cercano a Duhalde y del riñón del PJ bonaerense.

El papel secundario que desempeñó la JGM en esta etapa, se ilustra con la decisión de Duhalde de disolver el Gabinete Social que aún persistía en esa jurisdicción. En su lugar creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, dependiendo directamente del presidente y a cuyo cargo puso a su esposa, Hilda González

---

<sup>8</sup> Clarín, 3/5/2002 [https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete\\_o\\_ry6gXBgCFg.html](https://www.clarin.com/politica/atanasof-camano-matzkin-completan-nuevo-gabinete_o_ry6gXBgCFg.html)

de Duhalde. Este Consejo fue el responsable del diseño e implementación de una de las políticas de emergencias más relevantes de esta etapa destinada a paliar la crítica situación social. Se trata de el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

### **Néstor Kirchner (2003-2007). La política en primer plano**

A pesar de haber obtenido un magro 22% de los votos en las elecciones de 2003, después de que Menem renunciara a participar en la segunda vuelta, Néstor Kirchner (Frente para la Victoria – FPV-) se propuso liderar una gestión de reconstrucción y recomposición, no solo de la crítica coyuntura económica, sino también de la figura presidencial y del sistema político e institucional.

Durante esta administración la JGM no tuvo un papel relevante en términos de coordinación gubernamental, pero ofició como un poderoso centro en la coordinación política y para la conformación de la coalición kirchnerista. El único jefe de gabinete de esta gestión fue Alberto Fernández, un dirigente cercano que lo acompañó desde la campaña electoral.

Un cambio inédito se implementó al comenzar su gestión: incorporó a la estructura de la JGM las competencias sobre las políticas de comunicación social y de medios de comunicación social, así como de la difusión de gobierno, que tradicionalmente dependieron directamente del Presidente. También sumó a la Secretaría de Deporte.

Años después, en pleno conflicto con Uruguay por las papeleras sobre el Río Uruguay<sup>9</sup>, trasladó el área de ambiente, antes en el Ministerio de Salud, a la JGM. La decisión obedeció a la fuerte postura que asumió el Presidente poniéndose al frente del conflicto y designando allí a la abogada de los ambientalistas.

### **Cristina Fernández de Kirchner 2007-2015. El JGM: un ministro más**

La presidencia de Fernández de Kirchner (FPV) presenta el record de mayor inestabilidad de los JGM: en ocho años ocuparon el cargo seis funcionarios. El JGM fue un fusible, pero no de la manera que lo pensaron los constituyentes, sino como opera cualquier recambio ministerial. Esto da cuenta de la escasa importancia institucional del JGM en esta gestión. El vocero lo ilustraba de esta manera: “el cargo de jefe de Gabinete es un fusible, si hacen falta modificaciones se empieza por ahí, son las reglas de la política”.<sup>10</sup>

Sin embargo, la presidente realizó algunas innovaciones en el diseño: Incorporó una Secretaría de Integración Nacional” un espacio simbólico creado en el marco de la crisis con el campo en 2008 donde designó una dirigente ruralista. En 2014 creó la Secretaría de Acceso al Hábitat donde designó un aliado del dirigente social Luis D’Elía.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ambientalistas de la provincia de Entre Ríos reclamaban para evitar que se instalen las empresas papeleras Botnia y ENCE sobre el margen uruguayo del Río Uruguay. El conflicto terminó en la Corte Internacional de La Haya.

<sup>10</sup> Página 12, 19/11/2013

<sup>11</sup> La coalición kirchnerista estaba conformada también por movimientos sociales y de desocupados, tales como el que encabezaba Luis D’Elía de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat que luego fundó el partido MILES

Los seis JGM designados tuvieron un perfil netamente político y de gran exposición pública. En términos de mejoras para la coordinación gubernamental se puede señalar la iniciativa de uno de ellos, Jorge Capitanich, de implementar un sistema de metas de gobierno, aunque su implementación fue discontinuada.

### **Mauricio Macri (2015- hasta el presente). La JGM en el centro**

Como se señaló al principio, el presidente Macri (Cambiamos) identificó al JGM y su equipo con él mismo. Esto significa un reconocimiento extraordinario al rol que desempeña este funcionario.

A la cabeza de la JGM puso un colaborador de su máxima confianza, Marcos Peña. Peña cumple además un rol político central, con intensa participación en la estrategia electoral de la coalición y del partido y la política comunicacional de la presidencia. Se destaca en este esquema la Secretaría de Comunicación Pública que adquirió un nivel de especialización y diversificación inéditos.

El diseño organizacional presenta varias innovaciones. En primer lugar, se ideó un vértice, liderado por el JGM y secundado por dos vicejefes (Secretaría de Coordinación Interministerial y Secretaría de Coordinación de Políticas Públicas) a quienes se les asignó la responsabilidad de monitorear y coordinar los ministerios. Macri elevó inicialmente la cantidad de ministerios a veintiuno<sup>12</sup>, un récord en la Argentina democrática; esta expansión requiere como contraparte una coordinación central que ejerce la JGM. En este esquema el área que manejaba las políticas públicas del sector estatal y empleo público que desde 1996 dependía de la JGM, fue convertida en ministerio (Ministerio de Modernización).

Otros cambios destacados son: la incorporación en la estructura de una unidad transversal de desarrollo territorial (Unidad Plan Belgrano) para el desarrollo del Norte argentino; un Ente que maneja los medios públicos (ENACOM) y la creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos que es la primera experiencia de una unidad destinada a la política exterior fuera de la Cancillería. La unidad maneja la agenda internacional del presidente y recientemente también incorporó asuntos de seguridad global. Asimismo, absorbió funciones desde otros ministerios como el área de inversión pública y el diseño organizacional del estado.

En lo que se refiere a la coordinación gubernamental, en 2016 se decidió establecer un sistema de metas de gobierno definiendo ocho objetivos nacionales y cien prioridades. En cada eje participan distintos ministerios y se implementó para su seguimiento una suerte de tablero de control.

## **Reflexiones finales**


En este artículo nos propusimos realizar un análisis de la naturaleza institucional de la JGM y su evolución desde su creación hasta la actualidad a poco de cumplirse 25 años desde su puesta en marcha.

Más allá de las características formales y las atribuciones conferidas por la nueva Constitución de 1994, intentamos describir su papel en el diseño institucional del presidencialismo argentino y su funcionamiento en las diversas presidencias.

---

<sup>12</sup> En 2017 la cantidad de ministerios se redujo a diecinueve

Efectivamente como señalamos al comienzo, la JGM fue un subproducto de una reforma constitucional y no fue pensada como un mecanismo para garantizar un mejor funcionamiento del Ejecutivo. En la práctica, no funcionó como un mecanismo para amortiguar las crisis generando instancias de cooperación ni tampoco como una forma de desconcentración del poder presidencial. Su naturaleza institucional es ambigua ya que debido a la indiscutible subordinación al presidente y su falta de autonomía puede oficiar simultáneamente como un espacio al servicio de la coordinación del gobierno y una herramienta más a disposición del presidente. Siendo en definitiva un ministro con total subordinación al Presidente, el funcionamiento de esta institución estuvo muy condicionado por las decisiones presidenciales y las características de sus titulares.

De todas maneras, aun erráticamente, a lo largo del tiempo fue construyendo y perfeccionando mecanismos que le permiten cumplir con algunas de las atribuciones constitucionales, aunque la institucionalización es aún débil. La JGM tiene además un enorme potencial como institución del centro de gobierno para la coordinación gubernamental, la coherencia del programa gubernamental, el monitoreo y evaluación de políticas públicas y la rendición de cuentas. Sin embargo, los avances son incipientes en esta materia. 

## Referencias

- Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2013. "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe", Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica IDB – TN-591
- Aquilino, Natalia. y Eva Arias. 2014. "Análisis de las Metas Estratégicas 2014 coordinadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y propuestas para su Monitoreo y Evaluación", Documento de Políticas Públicas / Análisis N°134. Buenos Aires: CIPPEC.
- Camerlo, Marcelo y María E. Coutinho. 2018. "El Centro Presidencial Argentino (1983-2014). Complejidad, Centralización, Estilo de Gestión ¿O qué?, En Jorge Lanzaro, coordinador, Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa. Madrid: Tecnos.
- Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). 2016. "20 años de rendir cuentas: los informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso (1995-2015)" <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1049.pdf>
- Coutinho, María E. 2008. "Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina", Colección. 18/19: 17-47.
- Coutinho, María E. 2013. "De Alfonsín a Kirchner: la presidencia institucional como herramienta para la autonomía presidencial", en Martín Alessandro y Andrés Gilio, compiladores, La Dinámica del Poder Ejecutivo en América. Estudios Comparados sobre la Institución Presidencial. Buenos Aires: INAP:185-209
- De Riz, Liliana y Daniel Sabsay. 1998. "El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino", en Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza, ed., El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina, Caracas, Nueva Sociedad.
- De Luca, Miguel. 2011. "Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente", en Malamud, Andrés y Miguel De Luca coords., La política en tiempos de los Kirchner, Buenos Aires, Eudeba
- Negretto, Gabriel. 2013. "El Papel de la Constitución en la Nueva Democracia Argentina", Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político. 7: 297-305
- Novaro. Marcos. 2000. "La Jefatura de Gabinete de Ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control". Revista Política y Gestión. 1: 81-108.

Novaro, Marcos, Alejandro Bonvecchi y Nicolás Cherny. 2014. Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Buenos Aires, Ariel

Repetto, Fabián. 2003. Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales, CEPAL

Serrafero, M. 2003. "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa". Revista SAAP 1(2): 247-272..

## Sobre la autora/ About the author

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica Argentina. Master en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés y candidata doctoral Universidad Torcuato Di Tella. Profesora Seminario Poder Ejecutivo, Universidad Torcuato Di Tella. Directora de Acción de Gobierno. Presidencia de la Nación. República Argentina.

## 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



## La formación del servicio exterior en la Argentina

Dalbosco, Hugo Luis  
*Universidad Católica Argentina*

 hugoluis.dalbosco@gmail.com

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

---

### Resumen

En la Argentina los diplomáticos profesionales son reclutados exclusivamente a través del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, creado en 1963. Mediante tal procedimiento entre aquel año y 2016 el ISEN egresaron cincuenta promociones consecutivas, un total de 1305 funcionarios cuyos miembros activos constituyen una singular élite estatal en el conjunto de la burocracia argentina. Se destaca su continuidad, pese a haber atravesado distintos regímenes políticos, cambios dramáticos de las circunstancias históricas nacionales y mutaciones en el ámbito internacional. Como actor estratégico, la diplomacia profesional constituye una comunidad de práctica cuyas pautas de funcionamiento comienzan a adquirirse en el proceso de formación y a lo largo del desarrollo de la carrera funcional definen tanto su identidad como su capacidad de adaptación. El trabajo caracteriza la formación de los diplomáticos en el ISEN en sucesivas etapas resaltando en cada una los rasgos definitorios del perfil profesional.

### Palabras clave

Burocracia, diplomacia, formación de funcionarios

---

## Abstract

In Argentina, professional diplomats are recruited exclusively through the Institute of Foreign Service of the Nation, which was created in 1963. Since this year until 2016, ISEN completed fifty consecutive promotions, and 1305 diplomatic public servants whose employees constitutes a singular state elite in the whole of the Argentine bureaucracy. Its continuity stands out, despite having gone through different political regimes, dramatic changes in national historical circumstances and mutations in the international arena. As a strategic actor, professional diplomacy constitutes a community of practice whose operational patterns are acquired during the training process and, throughout the development of the civil service career, define both their identity and their ability to adapt. The work characterizes the training of diplomats in the ISEN in subsequent stages, highlighting in each one of the stages key features of their professional profile.

## Keywords

Bureaucracy, diplomacy, public officials training

---

## Introducción

El Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) se creó durante la presidencia de José María Guido, por iniciativa del Canciller Carlos Muñiz. En 1964 ingresó la primera camada de aspirantes a diplomáticos y en 2016 egresó la promoción N° 50. Es el único organismo de selección, formación e incorporación del personal para el cuerpo permanente activo del Servicio Exterior de la Nación (SEN). Una vez ingresados, los aspirantes son becados y realizan con dedicación exclusiva un programa de formación de dos años de duración que incluye un conjunto de materias específicas y un período de práctica en áreas de la Cancillería. Al finalizar, se incorporan al SEN, según el orden de mérito obtenido por sus calificaciones, con el rango de terceros secretarios. Durante la carrera deben cursar, también en el ISEN, programas obligatorios enfocados a ciertas categorías (Consejero y Primer Secretario) y aprobar una tesis para quedar en condiciones de acceder al rango de Ministro.

## Evolución del ISEN<sup>1</sup>

La historia del ISEN puede esquematizarse en tres etapas cada una de ellas asociadas con una representación ideal del diplomático profesional.

1.- 1963/1975: En este período el ISEN construyó su identidad institucional en un contexto inestable y la representación ideal del diplomático se encuadró dentro de un paradigma que puede denominarse "clásico".

Hacia 1963 la selección de los diplomáticos por concurso era esporádica y no exclusiva y la formación no reconocía una instancia sistemática posterior al ingreso ni estaba vinculada con desarrollo de la carrera funcio-

---

<sup>1</sup> Este trabajo remite a una investigación inédita, más extensa, hecha sobre las fuentes documentales primarias resguardadas en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la consulta de fuentes secundarias, tesis, trabajos monográficos y bibliografía directa o indirectamente relacionada con el tema entrevistas en profundidad.

rial. Los cambios en el contexto internacional de posguerra y la inestabilidad institucional posterior a 1955 obligaron a plantearse la necesidad de una mayor profesionalización de los cuadros diplomáticos. La nueva realidad ya había sido advertida por algunos diplomáticos profesionales (Sanz; 1999). En este contexto debe situarse la creación del ISEN plasmada en el Decreto-Ley 2707/63 que lo erigió con la finalidad de realizar los cursos y exámenes de ingreso al SEN, capacitar a las jerarquías superiores de la carrera y difundir conocimientos sobre cuestiones nacionales e internacionales.

La norma dispuso que el ingreso al SEN debía efectuarse en adelante exclusivamente por la categoría inferior luego de un proceso de selección, cursos obligatorios y examen de suficiencia. Como requisito de ingreso se exigía el título secundario pero los graduados universitarios mejoraban el puntaje. El primer Director del ISEN fue el embajador Roberto Levillier quien pretendía organizar un "centro dinámico de irradiación educativa cuyos efectos benéficos sentirían el país y el servicio exterior"<sup>2</sup>. Para 1964 el proceso de selección se había desarrollado con celeridad y luego de las pruebas de ingreso 17 aspirantes—todos graduados universitarios—comenzaron un curso que constaba de trece asignaturas y dos idiomas, un examen final y un coloquio general, además de la asistencia a conferencias sobre artes, ciencias varias, historia y literatura. Sin perjuicio de ello, la creación del ISEN fue recibida con desconfianza por parte de los medios gráficos y generó alguna resistencia en círculos universitarios<sup>3</sup>.

En forma casi inmediata el ISEN se vio afectado por el gobierno que asumió en octubre de 1963. El Presidente Illia propuso al Congreso una reforma del *status* y las funciones del ISEN que se materializó en la Ley 16.486. La nueva norma significó un retroceso, pues, si bien mantuvo requisitos exigentes para el ingreso de los candidatos en la categoría inferior del escalafón, permitió el ingreso prácticamente irrestricto y sin las mismas condiciones en los rangos intermedios y superiores. El ISEN quedaba enfocado en la formación de los niveles inferiores y en las actividades de extensión pero perdía toda intervención en el proceso de selección de los diplomáticos.

La medida disgustó profundamente a Levillier, quien a fines de febrero de 1964 presentó su renuncia. En ella defiende la creación y organización de la escuela preparatoria de diplomáticos y refuta en términos duros los fundamentos del proyecto que modificaba su naturaleza y funcionamiento. El Poder Ejecutivo aceptó la dimisión de Levillier pero rechazó sus términos por improcedentes<sup>4</sup>.

El 28 de junio de 1966 un golpe militar derrocó al Presidente Illia. El efecto sobre la Cancillería fue doble: por un lado, fueron cesanteados la mayoría de los designados en forma directa en las categorías intermedias y, por otro, se modificó la ley 16.486, restableciéndose el ingreso por concurso y exclusivamente por la categoría inferior. El gobierno militar designó al Embajador Máximo Etchecopar al frente del ISEN, con quien empezó efectivamente el funcionamiento *regular* de selección y formación que el ISEN ha observado hasta el presente.

Con el Director siguiente, Embajador Ezequiel Pereyra Zorraquín, el ISEN extendió su actividad hacia la organización de los cursos para Secretarios y Consejeros. Así quedaron delineadas las dos grandes tareas que se desprendían de los objetivos originales del ISEN: la selección y la formación de los aspirantes a diplomáticos, por un lado, y la capacitación asociada al desarrollo de la carrera de los funcionarios del servicio exterior en

<sup>2</sup> Cfr. *La Prensa*, 24 de mayo de 1963. Los cursos fueron inaugurados el 23 de mayo de 1963.

<sup>3</sup> Cfr. *La Nación* 15-5-63 y 24-6-63

<sup>4</sup> Decreto N° 2865 de fecha 22-4-64.

distintas categorías, por otro. Aunque con variaciones y adaptaciones, estas tareas se mantuvieron a lo largo de la evolución del Instituto, y se fueron incorporando otras de forma complementaria.

Esta primera etapa combinó un entorno político turbulento con un incierto *status* organizacional del ISEN. A Pereyra Zorraquín le sucedió el Embajador Rodolfo Muñoz, quien se retiró antes de cumplir un año de gestión. Para entonces, el ISEN era una dependencia centralizada de la Cancillería, lo cual condicionaba su autonomía y lo mantenía en un contexto de incertidumbre organizativa y presupuestaria, que resultaban críticas ante la inminente transición de régimen político a comienzos de los años setenta. El siguiente Director, Embajador Eduardo Tomás Pardo, propició la redacción de un Proyecto de Ley que clasificaba al ISEN en el rango de la enseñanza universitaria y lo dotaba de autonomía. Pero no llegó a tratarse fuera del ámbito interno<sup>5</sup>.

La situación presupuestaria del ISEN también era precaria, carecía de recursos y no había podido formar un equipo de trabajo, lo cual se traducía en un funcionamiento deficiente en materia administrativa y académica<sup>6</sup>. Las sucesivas gestiones no contaron con una estructura estable ni desarrollaron los circuitos administrativos del organismo. Sin embargo, las camadas de diplomáticos egresados del ISEN ocupaban la base de la pirámide escalafonaria y marcaban una diferencia con los estamentos superiores. Sus integrantes resultaban diferentes por el hecho de ser egresados de la academia diplomática y su desempeño más eficiente, puesto que se movían internamente constituyendo una red de trabajo forjada en los años del Instituto y sostenida en un marcado espíritu de cuerpo.

En 1973 el gobierno militar fue reemplazado por dos gobiernos civiles surgidos de sucesivos procesos electorales. El cambio de régimen político afectó menos al ISEN que al resto del servicio exterior alcanzado por las normas de prescindibilidad<sup>7</sup>, que permitían la remoción irrestricta y la exoneración de funcionarios y empleados de la administración. El Ministro Roberto Tiscornia se hizo cargo, en carácter interino, de la Dirección del ISEN hasta mayo de 1976. En 1975 el Congreso sancionó la Ley 20.957 que estableció un nuevo régimen para el ISEN, ratificó al ISEN y al mecanismo de selección y formación consagrado desde 1963. Se cerró así un ciclo de 12 años, en el cual el ISEN logró superar las turbulencias políticas y quedó formalmente legitimado como la institución dedicada a la selección, formación y perfeccionamiento de los diplomáticos, así como el lugar donde podían debatirse las cuestiones relevantes de la política exterior y los acontecimientos de la política internacional. Durante esos años, sin embargo, le había costado consolidarse en su rol más delicado –la selección y formación de los aspirantes– en parte por las urgencias de los gobiernos civiles en materia de designaciones y en parte por la indiferencia de los gobiernos militares respecto de las prácticas diplomáticas. Ni unos ni otros discutían conceptualmente la necesidad de la existencia del ISEN en relación con los desafíos que presentaba la situación internacional a la formulación y ejecución de la política exterior; pero, no ligaban de modo explícito esa evidencia con un perfil definido para la diplomacia profesional. Éste, más bien, se fue modelando por decantación.

Entre los fundadores y primeros directores del ISEN predominaba la imagen prototípica del diplomático clásico: humanista, culto, de sólidos conocimientos jurídicos, hábil negociador y conector de las rutinas y los procedimientos administrativos y los significados y formalidades del ceremonial. Quienes habían estado detrás de la iniciativa entendían que la continuidad de un errático sistema cooptativo de evolución incierta era más riesgosa para aquella imagen que las dificultades que pudieran encontrarse en la creación y funciona-

---

<sup>5</sup>Memorandum de fecha 4-12-72

<sup>6</sup>Memorandum del Secretario General del ISEN Justino Mario Riobó 26-4-1971.

<sup>7</sup>Leyes 20549 y 20.713.

miento de una academia diplomática. Una vez que se logró consolidar el *habitus* selectivo, la imagen tradicional necesitó de mayor apertura hacia las nuevas exigencias que presentaban las relaciones internacionales, las cuales difuminaban las fronteras entre la política exterior y la política interna, incorporaban actores no institucionales y multiplicaban los entes gubernamentales con influencia e intervención en la ejecución de la política exterior (Beaugé; 1978). Un mayor pluralismo requería el conocimiento de las disciplinas sociales y la multiplicidad de los sistemas políticos exigía la incorporación de mayores elementos para el análisis de las estructuras y de los procesos así como para la comprensión de los contextos culturales.

El período presenta una cierta ambigüedad en relación con la legitimidad institucional y con el rol distintivo del ISEN. En todos estos años, la existencia del ISEN fue un dato respetado pero secundario; entorno que el Instituto aprovechó para reproducir una metodología de selección y formación restringida a un núcleo relativamente pequeño de candidatos y asociada a una tradición de servicio especializado. El peso sobre las cuentas públicas quedaba absorbido en el presupuesto de la política exterior y los miembros de la carrera eran respetados individualmente por sus conocimientos y habilidades profesionales, aunque los gobiernos –civiles o militares– desconfiaran genéricamente de ellos. Sin embargo, el ISEN parecía estar afectado por problemas de identidad tanto en el plano externo hacia la administración y la sociedad, como en el plano interno de la Cancillería. Eso explica la pretensión de convertirlo en una academia diplomática autónoma.

2.- 1976/1993: En la segunda etapa el perfil formativo del diplomático evoluciona hacia un paradigma más puramente técnico, sin abandonar el talante clásico, en un contexto institucional que, a su vez, transita desde el autoritarismo hacia la apertura democrática. En 1976 un nuevo golpe de Estado desalojó a las autoridades y civiles e instaló un gobierno militar. Éste continuó y profundizó la depuración iniciada por las leyes de prescindibilidad aplicadas por el Canciller Vignes durante el régimen anterior. Muchos miembros de la carrera diplomática fueron separados de sus cargos y exonerados; un buen número de ellos era egresado del ISEN. Sin embargo, el ISEN no fue objeto de un tratamiento especialmente severo, que supusiera una intervención. Fue designado Director el Embajador José María Álvarez de Toledo, quien se propuso extender la base de reclutamiento puesto que los aspirantes resultaban escasos debido a la alta exigencia de capacitación, becas magras y convocatorias tardías. Para ello amplió el espectro de las carreras comprendidas en la convocatoria y redujo la exigencia de idiomas (inglés o francés optativos y otro idioma a elección) y diseñó una amplia campaña de difusión, especialmente en el interior<sup>8</sup>. Ante una Comisión del Ministerio que redactaba un anteproyecto de reglamentación de la Ley del Servicio Exterior, el Director reclamó para el ISEN el reconocimiento como Instituto de nivel superior y universitario<sup>9</sup>.

El gobierno militar no presentaba una concepción unificada respecto de los lineamientos estratégicos y los funcionarios políticos carecían de formación en política exterior. La intensa represión política se manejaba con autonomía, lo cual sumaba al clima de incertidumbre inconvenientes en el proceso de selección e incorporación de los aspirantes. Los candidatos, una vez que presentaban su solicitud, eran objeto de “informes ambientales” por parte de los organismos de inteligencia. El Director recibía, en oportunidades, recomendaciones de las autoridades para “facilitar” el ingreso a determinadas personas (Rizzo; 2012).

Álvarez de Toledo fue reemplazado en 1979 por el Embajador Julio César Carasales. En 1980 se reestructuró el curso de aspirantes, con una duración menor (tres semestres) y una currícula semestral de ocho asignaturas, con el agregado de una orientación multilateralista. La incorporación de los aspirantes a la carrera se producía

<sup>8</sup> Memorandum N° 198/6 (29-6)

<sup>9</sup> Memorandum N° 495 de fecha 4 de octubre de 1976.

a mitad de año, con algunos beneficios en cuanto a la integración en una organización en pleno funcionamiento, que podía completar a través de la práctica la formación del nuevo diplomático. La preocupación por la preparación técnica y profesional de los aspirantes llevó a multiplicar los cursos de idiomas y a imponer la regularidad de dos conferencias obligatorias por semana. También dio comienzo la modalidad de realizar viajes de estudio y de fin de curso.

El *status* del ISEN iba a ser replanteado nuevamente en 1980 en un proyecto de reforma del régimen del SEN, cuyos términos fueron desaconsejados por Carasales. Para él, el problema básico del ingreso era la carencia de candidatos a aspirantes en un número suficiente para realizar una selección rigurosa. La temprana reducción del universo por eliminación restaba alternativas en los tramos finales. Por ello, sostiene la posibilidad de abrir la convocatoria a todos los graduados universitarios sin restricciones y pasar de una proporción de 3 a 1 a 5 a 1 en la selección, a lo cual podrían sumarse algunos ajustes reglamentarios que alentarían la afluencia a la convocatoria. Por otra parte, el manejo presupuestario del ISEN era problemático. Los cambios introducidos por la conducción económica durante el gobierno militar lo habían privado de la ejecución de partidas propias y sus gastos estaban subsumidos en las del Ministerio, pero funcionalmente no podía ser asimilado a las dependencias de política o administrativas. Estas cuestiones complicaban la efectivización de ciertos cometidos del ISEN razón por la cual el Director sugirió que el ISEN debía ser habilitado para otorgar un título de posgrado a los aspirantes.

Carasales fue reemplazado a mediados de 1982 por el Embajador Francisco Pulit quien estuvo al frente en la nueva transición de un régimen militar a otro democrático, que el ISEN debía afrontar ahora con la experiencia de 20 años y renovada incertidumbre. La restauración democrática iniciada en 1983 con el gobierno de Alfonsín permitió recomponer la carrera diplomática. A partir de 1984 se produjeron las reincorporaciones de quienes habían sido objeto de exoneraciones desde la gestión de Vignes y durante el gobierno militar<sup>10</sup>, pero el proceso de selección continuó sin modificaciones y comenzó una época de actualización de los contenidos e incorporación de nuevas temáticas en el Plan de Estudios y en los programas, dejando de lado las cuestiones que habían signado los años de predominio militar sobre la concepción de la política exterior en favor de otras que comenzarían a desarrollarse hasta ocupar un lugar central en la currícula formativa.

A Pulit lo reemplazó, en octubre de 1984, el Embajador Roberto Guyer y en 1986 fue designada la Embajador Lilian O'Connell de Alurralde, cuya gestión se extendió hasta 1991, abarcando el primer cambio de gobierno civil desde la restauración democrática. Esta Directora encaró una campaña de apertura hacia otras áreas del gobierno y organizaciones sociales. Tomó contacto con el Congreso y formalizó un vínculo con el Consejo Interuniversitario Nacional, con el objetivo de obtener para el ISEN el reconocimiento de los estudios como de posgrado. También buscó ampliar la participación del Instituto en el marco regional, aprovechando las relaciones que como efecto de la nueva ola de democratización aparecían en el horizonte latinoamericano. El ISEN incluyó un curso de postgrado en Relaciones Internacionales en el marco del "Tratado entre la Argentina e Italia para la creación de una relación asociativa particular"<sup>11</sup>, que se extendería varios años.

La gestión de Alurralde completó una reforma y actualización del Plan de Estudios que había sido iniciada por Guyer. Además, creó el Consejo Académico del ISEN<sup>12</sup>, integrado por un Presidente más 4 vocales por un per-

---

<sup>10</sup> Ley N° 23.053. Decreto N° 1544/84, y otros sobre casos específicos.

<sup>11</sup> Memorandum N° 495/87.

<sup>12</sup> Resolución Ministerial N° 253/87 y Decreto N° 759/97.

íodo de 3 años. Más ampliamente, delineó un programa de acción el ISEN en la etapa democrática<sup>13</sup> en la que lo considera como una institución universitaria de modelo napoleónico, con la triple responsabilidad de docencia, investigación y extensión, orientada a la formación de la carrera del personal diplomático. Para lograr esa figura se proponía actuar sobre los órdenes curricular y organizativo.

El nuevo Plan de Estudios de 1988 tenía la estructura de una Maestría<sup>14</sup>. Las materias se agrupaban en tres semestres y en el cuarto se incluía la práctica de Cancillería y la redacción de un trabajo de investigación. Los idiomas se estructuraban con un sistema de inmersión total durante el verano y la formación se complementaba con conferencias de personalidades destacadas dos veces por semana con asistencia obligatoria. El borrador de un folleto de la época consideraba al ISEN como una "escuela artesanal" cuyos egresados reciben una formación generalista que los capacita para apoyar las más diversas misiones en el exterior y alternar las funciones administrativas con la relación con sociedad y el gobierno de los países de destino junto al desarrollo de sus tareas específicas.

En el aspecto institucional, la transición de Alfonsín a Menem no afectó a la conducción ni a las actividades del ISEN. Por su parte, el debate sobre el perfil del diplomático, que había empezado a enriquecerse con una perspectiva actualizada sobre el fin de la primera etapa se circunscribe al inicio de la segunda a las habilidades técnicas que deberían profundizarse en el período formativo de los candidatos seleccionados, revestidas de cierta neutralidad en la caracterización de los diplomáticos como funcionarios ejecutores de una política exterior que no formulan. El ISEN preservó su identidad exponiendo las orientaciones de la política exterior sin debatir abiertamente su contenido que, por otra parte, se elaboraba con escasa o nula participación de los diplomáticos profesionales. Estos se sentían más cómodos ejecutando lo que otros decidían y esa es la imagen que difundía el Instituto.

Durante la primera mitad de esta etapa el Instituto continuó la rutina de selección y en materia formativa efectuó ajustes en el funcionamiento, la infraestructura y el nivel de exigencias. Su principal preocupación fue ensanchar la base de reclutamiento, dando los primeros pasos en la federalización de las convocatorias, precedidas de campañas de difusión de mayor alcance. La restauración democrática trajo un cambio de programas y de plan de estudios que incorporó de manera explícita algunas cuestiones que enriquecían y hacían más variado el paradigma clásico. Sin embargo, el ISEN rechazó involucrarse en la selección y formación de los futuros agregados económicos y comerciales, cuyo Servicio dependía del área económica<sup>15</sup>. Aunque se admitía su complejidad, las funciones diplomáticas permanecían comprendidas en el paradigma clásico en el cual no cabían los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación (SECEN), objeto de una formación especializada. Así, en ambos extremos del período los diplomáticos eran concebidos como auxiliares de la política exterior, en menor medida como sus efectores y el ISEN, lejos de ser un *thinktank*, seleccionaba a los aspirantes con un talante generalista relacionado con las exigencias operativas de dicha política, orientación que se reproducía en el período de formación.

---

<sup>13</sup> Memorandum N° 8-1 de fecha 26 de marzo de 1987.

<sup>14</sup> La Directora Alurralde inició una gestión ante el Ministerio de Educación tendiente a obtener el para el curso de aspirantes el *status* de un posgrado. Nota de fecha 30-12-90 de la Directora del ISEN al Ministro de Educación Antonio Salonia.

<sup>15</sup> En 1988, el ISEN coordinó una Comisión que dictaminó negativamente sobre un proyecto elaborado por la Subsecretaría de Intercambio Comercial del Ministerio de Economía modificadorio de los Decretos N° 19.500/48 y N° 6764/62 tendiente a introducir en el régimen creado por la Ley del Servicio Exterior de la Nación un mecanismo de selección y formación de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación a cargo del ISEN. Memorandum N° 217/88

Sin embargo, la imagen comienza a invertirse hacia el final del período en forma coincidente con el pase de Cavallo al área económica. El nuevo dinamismo permite observar la expansión de los diplomáticos hacia otras áreas de la administración, en particular hacia el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, cuya ampliación estratégica se extenderá también hacia la redefinición del rol de los diplomáticos en la primera parte del período siguiente.

3.- Desde 1993: la etapa corriente se caracteriza por la expansión institucional y la proyección de un perfil profesional ampliado. En los primeros meses de 1991 Domingo Cavallo dejó la Cancillería y asumió la cartera de Economía, Guido Di Tella se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y, al poco tiempo, Lillian O'Connell de Alurralde fue reemplazada por el Embajador Leopoldo Tettamanti, quien falleció antes de cumplir un año al frente del Instituto. Tettamanti se propuso dos objetivos: vincular al ISEN con las grandes academias diplomáticas y extender el perfil del egresado del ISEN hasta abarcar los aspectos económicos y comerciales. Fue sucedido por el Embajador Daniel Olmos.

La reforma del ISEN era un tema de debate interno al menos en el nivel político, básicamente en relación con la orientación hacia las relaciones económicas y comerciales. Una de las principales consecuencias de la nueva gestión política centrada en la relación Cavallo-Di Tella sería la unidad de concepción entre la política exterior y la política comercial por cuanto el Plan de Convertibilidad debía ser respaldado, entre otras cuestiones, por una apertura comercial que dinamizara el sector externo y permitiera el flujo de capitales hacia el país. En forma sinérgica operaba la ratificación del proceso de integración en el MERCOSUR. El perfil de los diplomáticos absorbía así al de los miembros del Servicio Económico y Comercial de la Nación. Justamente, en el mes de abril de 1991 se dispuso la fusión entre el SEN y el SECEN<sup>16</sup>. Ello obligó al ISEN a rediseñar los cursos con la finalidad tanto de procurar la nivelación de los nuevos miembros, como de capacitar a los antiguos en las cuestiones que llevaban adelante las oficinas económicas y comerciales que, si bien guardaban una relación formal con las embajadas y representaciones en el exterior, se manejaban con una gran autonomía funcional<sup>17</sup>. La consumación de la fusión fue simultáneamente la causa y la consecuencia del cambio en la percepción del rol del diplomático y, consecuentemente, en el diseño del perfil formativo a cargo del ISEN<sup>18</sup>.

Las modificaciones buscaron conferirle al ISEN el *status* de academia diplomática mediante el *aggionamento* del Plan de Estudios, la apertura a la comunidad académica a través de la contratación de profesores prestigiosos, la creación de centros de investigación, la modernización de la biblioteca y hemeroteca y la vinculación con unidades académicas nacionales y academias similares en la región. Se buscaba también federalizar la selección de aspirantes, aumentar la base suprimiendo restricciones a los títulos exigidos, intensificar la competencia y convertir al ISEN en un foro de discusión e investigación o un *thinktank*. El perfil del graduado se basaba en la formación política y económica, la capacidad de interpretar datos fundamentales y analizar la situación política y económica de otras naciones. También por una visión amplia del funcionamiento de la economía y política internacional. El *status* del ISEN parecía orientarse hacia el de un instituto universitario abierto a la comunidad.

La transformación estructural del ISEN se centró en la creación del cargo permanente de Director Académico, obtenido por concurso por un investigador y profesor de larga trayectoria no perteneciente a la carrera di-

---

<sup>16</sup>Decreto N° 575/91 y Ley N° 24.190

<sup>17</sup>Resoluciones Ministeriales Nros. 2.470/92, 492/93 y 1.042/93

<sup>18</sup>PNUD Proy. Arg. 92/023/A/01/099. Memorandum N° 363/92



plomática<sup>19</sup>, la división de la formación en tres grandes áreas (política, económica y de comercio exterior), el rediseño del Plan de Estudios en la línea de una maestría de nivel universitario con las asignaturas a cargo de académicos y los ajustes en el concurso de ingreso, a lo cual debería sumarse el impacto de la incorporación de los miembros del SECEN. Por primera vez desde su fundación, la formación de los aspirantes en el Instituto quedaba en manos de un equipo permanente y en cierto sentido externo a la carrera, orientado por criterios académicos. La continuidad del Director Académico replanteaba de hecho el rol del Director del ISEN, afectado por la transitoriedad derivada del desarrollo de su propia carrera como diplomático profesional. El involucramiento personal del Canciller en la nueva orientación resultó importante para contener la desconfianza inicial de ciertos sectores de la corporación diplomática y permitir el desarrollo del nuevo planteo.

En octubre de 1993 el Embajador Héctor Subiza se hizo cargo del ISEN. Subiza y su equipo entendían que el ISEN debía tener más presencia en la Cancillería y que debía hacerse un esfuerzo integrador con otras academias, especialmente con el Instituto Rio Branco de Brasil, cosa que se obtuvo. Pero el mayor esfuerzo se consumió enlirar algunas batallas burocráticas. La insistencia del Director y la falta de respuestas caracterizaron la relación institucional, afectada también por la presión de algunos sectores políticos internos para incorporar profesionales de las ciencias económicas a través de una convocatoria diferenciada. El fracaso de la iniciativa respaldó la postura del Director quien sostenía que la formación económica contemplada en el más reciente Plan de Estudios resultaba suficiente y adecuada.

A Subizalo sucedió el Embajador Víctor Beaugé. La nueva gestión continuó con las reformas. Para ingresar sería necesario presentar un certificado de nivel de inglés de validez internacional, idioma que debería perfeccionarse en el Curso de Aspirantes. En adelante, los cursos de idiomas se dictarían en academias de lenguas, no en el Instituto. El portugués pasó a ser un idioma obligatorio para los aspirantes<sup>20</sup>. Se eliminó la discriminación por títulos. La economía se convirtió en una disciplina central en la nueva estrategia. Esta orientación se mantuvo con el Director siguiente, Embajador Federico Erhart del Campo, quien asumió en 1997 y debió transitar la transición del gobierno de Menem al de de la Rúa.

Sobre el final del ministerio de Di Tella, se registró un nuevo intento de dotar al ISEN de mayor autonomía, a través de un proyecto por el cual se convertía al Instituto en un organismo descentralizado a cuyo efecto se modificaba el régimen del Servicio Exterior y se dotaba al nuevo organismo de un Estatuto organizativo<sup>21</sup>.

En 2000 Federico Erhart del Campo fue reemplazado por el Embajador José Ramón Sanchís Muñoz. En su período el ISEN realizó un esfuerzo comunicacional para dar a conocer sus actividades hacia dentro y hacia fuera, poniendo de manifiesto su importancia en la burocracia argentina. Luego de casi 40 años, la trayectoria del ISEN no era discutida ni cuestionada, el Instituto no sólo se había legitimado a lo largo de su desenvolvimiento, sino que había podido evolucionar y extender su influencia más allá del ámbito específico y algo estrecho en el que se había originado. El perfil del diplomático profesional, cualesquiera fueran sus características, se asociaba automáticamente a la academia diplomática.

En 2004, por primera vez asumió como Director un egresado del ISEN, el Embajador Horacio Basabe, de la tercera promoción. Con el involucramiento de los cursantes, amplió la escala de difusión hacia todas las universidades, casas de provincias, bibliotecas populares y otro tipo de asociaciones. En la misma línea, la rela-

---

<sup>19</sup>Roberto Russell, profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales en el Instituto desde 1987.

<sup>20</sup> Resoluciones Ministeriales Nros. 762/95 y 781/95.

<sup>21</sup> EXPMRECC 127869/99 y Memorandum del Director del ISEN a SUCRI N° 100109/99 de fecha 28 de julio.

ción interna entre las distintas áreas de la Cancillería y el Instituto permitió hacer ajustes en la currícula que balancearon los contenidos sin necesidad de reformar el Plan de Estudios. La gestión administrativa ordinaria del ISEN sufrió una involución cuando se dio por terminada la asistencia del PNUD y se hizo cargo nuevamente la Cancillería.

Las gestiones posteriores, resultan tan recientes para un análisis detenido como próximas para una interpretación en perspectiva de la evolución del Instituto. Basabe fue reemplazado por el Embajador Carlos Piñeiro Iñíguez, cuya gestión duró de febrero a diciembre de 2011. Luego, en agosto de 2012 asumió la Embajador Silvia Mérega, hasta febrero de 2013, cuando fue designado el Embajador Juan Valle Raleigh, sustituido por la Embajador Celeste Koch en 2016. Desde 2010 se han sostenido convocatorias muy numerosas (se pasó de un promedio entre 18 y 25 a 50 vacantes por año) y también fue creciente el número de inscriptos. El Plan de Estudios parece haber cristalizado en un formato que combina en el primer año la formación teórica con la adquisición de habilidades y conocimientos prácticos en el segundo año.

El perfil del diplomático evolucionó en esta etapa hacia una fisonomía más amplia. La incorporación del SE-CEN se encuadró en una estrategia formativa que superaba las meras exigencias de la fusión con el servicio diplomático. Aunque inicialmente todo parecía dirigirse hacia un contexto internacional caracterizado por la generalización del sistema democrático y la instalación de economías de mercado, los acontecimientos posteriores aunque no continuaron en la misma línea interpretativa, sumaron elementos para elaborar un perfil más completo del diplomático propuesto por el ISEN mediante la incorporación de variantes que matizaron el planteo quizás excesivamente economicista de los años '90. Los cambios substantivos que introdujo el ISEN están en la línea de esas transformaciones: consolidar la formación económico-comercial, profundizar la investigación académica y la reflexión intelectual y encauzar la integración regional hacia la cooperación de los servicios exteriores.

## Conclusiones

1. Desde su creación hasta fines de 2016 egresaron del ISEN 50 promociones de diplomáticos, un total de 1305 funcionarios. Durante todo ese lapso, pero sobre todo en el primer tercio de su desarrollo, el ISEN logró, no sin dificultades, consolidarse institucionalmente. Convergieron a ello, varios factores, algunos de ellos contradictorios, como la selección por concurso y el respeto por las trayectorias formales en el marco de gobiernos que alentaban la proscripción política y, a la inversa, la minimización por parte de algunos sectores de la clase política democrática de la exigencia de sostener requisitos estrictos de ingreso y propiciar una formación más rigurosa de los ejecutores de la política exterior.

Desde entonces, el ingreso se repitió anualmente a través de un concurso abierto, sobre requisitos estables -como la edad y el dominio de idiomas- y variables -como los títulos afines-. El examen de ingreso fue incorporando más elementos y complejidad y se dividió en etapas. Algunas materias se mantuvieron en el tiempo y desde el comienzo los candidatos debieron superar al menos un coloquio, aprobar un ensayo y pasar un examen psicofísico, cada uno con distinto coeficiente de ponderación.

El número de vacantes a cubrir fue cambiante, no necesariamente asociado a una base de cálculo objetiva<sup>22</sup>. En ocasiones el ISEN se cuestionó internamente la relativamente baja cantidad de inscriptos que componía su universo de selección. Con todo, la base de reclutamiento se fue ampliando y registró el lento pero sostenido aumento de la proporción de mujeres y la admisión de mayor número de títulos afines. Aunque el porcentaje de mujeres sobre el total es todavía francamente desfavorable a ellas, la tendencia parece equilibrarse en el último tercio del período. Asimismo, el predominio de los abogados sobre otras profesiones se mantiene en términos absolutos, pero disminuye en términos relativos. Proporcionalmente ha crecido de modo significativo el peso de otras carreras. Las crecientes y variadas iniciativas de difusión y de federalización dieron finalmente resultado y a comienzos del nuevo milenio logró incrementarse el volumen de inscripción.

2. El diseño del “perfil del diplomático” en pocas oportunidades parece haber obedecido a un planteo deliberado y comprometido de la Cancillería en tanto responsable de la política exterior que debían ejecutar aquellos. Más bien se trató en casi todos los casos de una cuestión que las autoridades del ISEN tomaron como responsabilidad, incluso, a veces, de manera especialmente reactiva frente a cuestionamientos endógenos o a la presión exógena originada en la recepción de las experiencias de otras academias diplomáticas.

La imagen clásica fue anticipada por los profesionales más antiguos que preveían una expansión acelerada de las funciones diplomáticas en cantidad y calidad, a la que habría que responder con las armas tradicionales reforzadas por una mayor información y un *background* cultural que debía constituir una marca distintiva. Las circunstancias políticas internas, el temprano sometimiento del Instituto a los arcanos burocráticos y las características nacionales del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior ayudaron a preservar esa imagen del diplomático algo aséptico y todoterreno que constituiría el refugio técnico en la segunda etapa, abarcada en su mayor parte por el gobierno militar y, hacia el final, por la transición democrática, en la cual los profesionales consiguieron revalidar sus credenciales e iniciaron lentamente el camino hacia la construcción de un perfil más completo, versátil y amplio. Justamente, las perspectivas abiertas desde la restauración democrática y especialmente desde los tempranos años '90 obligaron a una reflexión sobre el rol del diplomático, enriquecida, además, por algunos giros trascendentes en las orientaciones de la política exterior. Se ha extendido el alcance conceptual de las funciones diplomáticas tradicionales de información y negociación. La primera no se restringe a la información vertical dentro del ámbito gubernamental sino que se extiende a la sociedad en general. La segunda, ya no incluye solamente representantes de los gobiernos, sino de los grupos sociales, etc.

El proceso decisorio en materia de política exterior en la Argentina presenta un grado de institucionalización desigual, tendiendo a estar más profesionalizado en la fase de ejecución que en la de formulación. La alta concentración de la decisión estratégica en pocos actores institucionales, entre los que sobresale el Presidente, con limitado debate público e intelectual, subordinan la intervención de la diplomacia de carrera a la fase de ejecución, con escasas posibilidades de revisión y replanteo de las alternativas estratégicas. Sin embargo, para las políticas exteriores en las que se descomponen las decisiones de esa índole, así como para aquellas que emergen de la agenda internacional, la diplomacia de

---

<sup>22</sup> El número menor fue de 8 vacantes para la cuarta promoción (1970) y el mayor de 37 para la segunda (1967). En 2009 se proveyeron 40 vacantes y desde 2010 hasta el presente se han habilitado 50 ó más plazas.

carrera cuenta con un mayor nivel de autonomía en todas las fases del ciclo político. En este terreno la Cancillería ha generado, a través del servicio profesional, su propia burocracia, consolidada como un actor legitimado y, en momentos críticos, como un elemento compensador o un factor de equilibrio. Ese segmento está compuesto por los diplomáticos seleccionados y formados por el ISEN.

3. Con el desenvolvimiento institucional el ISEN adquirió también la fisonomía de un instituto formativo y, particularmente desde la restauración democrática, fue adaptando los programas de estudio y la enseñanza a las exigencias académicas, orientado especialmente hacia los tramos inferiores de la carrera. El análisis de la evolución de los planes de estudio del ISEN que han servido para la formación de las 50 camadas de egresados presenta un núcleo permanente de asignaturas cuyo dictado ha atravesado las distintas gestiones a lo largo de los años. Sobre esta base, existe una cierta correspondencia entre la aparición de algunas asignaturas nuevas con las variaciones en la concepción del perfil del diplomático.

La creación de la Dirección Académica permitió por un lado llevar adelante un plan de estudios vinculado a los criterios vigentes en la comunidad científica y, por otro, darle cierta continuidad a la orientación de los estudios al ponerlos a cubierto de las variaciones que la propia dinámica de la rotación de destinos diplomáticos imponía a la Dirección del Instituto. Los roles del Director Académico y del Director del Instituto resultaron complementarios, y permitieron una mayor integración de la formación teórica con la práctica y el conocimiento empírico de la tarea diplomática.

La función formativa del ISEN se ejerce en forma preponderante respecto del Curso de Aspirantes y en menor medida sobre las otras intervenciones que están exigidas por la normativa. Pero el ISEN no desarrolló una plataforma de investigación estable con investigadores propios ni recibe en forma regular y sistemática los aportes de la experiencia diplomática concreta llevada por las áreas sustantivas de la Cancillería, más allá de la colaboración con la currícula que prestan los diplomáticos más antiguos y de las publicaciones de los trabajos destacados.

4. A lo largo de su historia se han registrado intentos nunca concretados de modificar la naturaleza jurídica del ISEN postulando su descentralización y autarquía, por un lado, y buscando asimilar al Curso de Aspirantes a una formación de posgrado equivalente a una Maestría. Ninguna de las iniciativas tuvo éxito con las autoridades políticas y tampoco contaron con suficiente consenso interno. A lo largo del período, estructura tras estructura, el ISEN conservó su *status* de organismo centralizado de la Cancillería. Sin perjuicio de ello, el concurso anual del ISEN es un acontecimiento conocido y valorado socialmente en los ambientes universitarios y no es habitual que se dude de la transparencia y objetividad del procedimiento. Internamente, los diplomáticos profesionales se identifican y distinguen por su pertenencia al Instituto. Sin embargo, no parece haber cristalizado un criterio corporativo propio de los diplomáticos profesionales acerca de la misión y visión ni tampoco de su manejo. Ello se manifiesta en la ausencia de procedimientos formales o informales para la designación del Director.

La idea de incorporar y desarrollar un área de debate e investigación integral en tiempos de Di Tella con la creación de varios centros o, más recientemente, con la incorporación del CEPI a la estructura del ISEN manifiesta tíbiamente la pretensión subyacente de proyectarlo en el futuro como una suerte de *thinktank* de la política exterior nacional. 🌐

## Referencias

- Álvarez de Toledo, José María. 2000. Crónicas de Vida. Buenos Aires. Editorial Dunken.
- Beaugé, Víctor; Cantilo, José María. 1978. El diplomático en la sociedad contemporánea. Buenos Aires. Asociación Privada del Cuerpo Diplomático Argentino
- Rizzo, Natalia. 2012 "Los profesionales del Estado en la Argentina. El caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación". En: Cuadernos de política exterior argentina. N° 107.
- Sanz, Luis Santiago. 1999. Memorandum N° 17. Necesidad de modificar la Ley del Servicio Exterior. Córdoba. Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti". Serie documental Número XI

## Sobre los autores/ About the authors

Hugo Luis Dalbosco es Licenciado y Doctor en ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina y Magíster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Se desempeña como Profesor Titular Ordinario de Gobierno y Administración en la Universidad Católica Argentina y de Organización y Gestión Pública en la Universidad Austral. También es administrador gubernamental.

## 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

## Treinta años de innovación en la gestión local, las voces y las experiencias

Grandinetti, Rita M.

*Grupo de Innovación Pública GEIP.FCPyRRII Universidad Nacional de Rosario*

 rita.grandinetti@fcpolit.unr.edu.ar

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

---

### Resumen

Asistimos hoy a un nuevo auge de la innovación en la gestión pública, de la mano de la idea de gobierno abierto. Es posible, y seguramente enriquecedor, habilitar algunas preguntas sobre proyectos innovadores llevados a cabo en gobiernos locales en los últimos 30 años. En la Provincia de Santa Fe, Argentina, desde los años 90 los gobiernos locales han llevado adelante múltiples experiencias que se proponían ser innovativas. La percepción de los actores de estos procesos es una fuente valiosa para reflexionar sobre la innovación poniéndola en perspectiva de los procesos desarrollados y los tiempos transcurridos. Este trabajo presenta esa indagación. En un primer momento se presenta un recorrido de la idea de innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días. Luego se presentan y discuten los principales hallazgos sobre los procesos innovativos, finalmente se infieren aprendizajes de la experiencia para los procesos innovativos actuales.

### Palabras clave

Innovación, Gobiernos Locales, Gobierno Abierto, Municipios

## Abstract

We are witnessing today a new boom in innovation in public management, hand in hand with the idea of open government. It is possible, and certainly enriching, to enable some questions about innovative projects carried out in local governments in the last 30 years. In the Province of Santa Fe, Argentina, since the 90s local governments have carried forward multiple experiences that were intended to be innovative. The perception of the actors of these processes is a valuable source to reflect on innovation, putting it in perspective of the processes developed and the elapsed time. This paper presents these research results. At first, a presentation of the idea of innovation in public management is presented, from the 90s to the present. Then the main findings about the innovative processes are presented and discussed, finally, lessons learned from the experience for the current innovative processes are concluded.

## Keywords

Innovation- Local Governments- Open Government- Municipalities

---

### **La idea de innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días, haciendo énfasis en sus vínculos con gobierno abierto.**

En este S. XXI es necesario plantearse sin duda la relación entre el Estado y la Innovación. Según el sentido común se trata de dos polos opuestos, nada más rígido, estático e inercial que el Estado, mientras que lo privado parecería ser el campo de la innovación, la búsqueda y el desarrollo dinámico. Incluso el Comité de Expertos para la Administración Pública del PNUD(PNUD EC, 2006)se suma a esta tendencia al señalar que, el ámbito de la innovación en la gestión pública no está tan desarrollado como en el sector privado.

Sin embargo, los movimientos vinculados a la idea de Gobierno Abierto han puesto en el centro de la escena la idea de Innovación Pública. En la idea de innovación desde el Gobierno Abierto predomina la idea de disrupción, quiebre con lo preestablecido, así, por ejemplo, Criado señala que la gestión pública se halla en un proceso de transformación, cimentada sobre unas nuevas bases de carácter abierto, colaborativo y relacional que implica la llegada de un nuevo paradigma (Criado J. Ed, 2016).

Por otra parte, autores como Mazzucato, Robinson y otros traen al centro de la escena la necesidad de prestar atención al potencial innovador del Estado y a su carácter dinámico, aspectos, como se señalaba, relegados de los discursos predominantes sobre el Estado en las últimas décadas(Mazzucato M. 2014).

Desde esta perspectiva, el presente trabajo se propone hacer foco en esta búsqueda innovadora de los gobiernos locales durante los últimos 30 años, a fin de visibilizar este aspecto de los estados locales y avanzar en la comprensión de estos procesos para incrementar la efectividad de las acciones llevadas a cabo en este sentido.

La hipótesis de trabajo es que, en las diversas jurisdicciones del estado, durante los últimos treinta años, conviven conflictivamente rutinas e inercias institucionalizadas con iniciativas innovadoras en una dinámica per-

manente que, si bien no logra transformar radicalmente las notas de la organización estatal, está presente a lo largo de todo el período estudiado, aún bajo la preminencia de diferentes corrientes teóricas sobre el estado, sin diferenciación de escala de municipios ni pertenencia político partidaria de los gobiernos.

Hay diferentes definiciones de lo que significa innovación en la gestión pública. *En términos generales puede señalarse que una innovación es una idea creativa que conlleva su aplicación, a diferencia de la invención. Se trata de concebir y aplicar una nueva manera de lograr un resultado o desempeñar una tarea.*

Una innovación puede entrañar la incorporación de elementos nuevos, una recombinación de elementos existentes o un cambio o alejamiento significativo de la forma de actuar tradicional, y se asocia a productos, políticas y programas, planteamientos y procesos nuevos. Por lo tanto, una innovación en la administración pública es una respuesta eficaz, creativa y única a problemas nuevos o una respuesta nueva a problemas viejos. Además, una innovación no es una solución cerrada y completa, sino a una solución abierta, transformada por quienes la adoptan.

Los ámbitos de innovación son también variados, con inclusión del desarrollo y la gestión de los recursos humanos, la prestación de los servicios públicos, las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones a las actividades de los gobiernos, la descentralización, etc.

Según planteáramos en publicaciones anteriores (Grandinetti 2018), es posible reconocer tres momentos principales en torno a la innovación en la gestión pública, desde los 90 hasta nuestros días, vinculados a la prevalencia de las diversas corrientes de la gestión pública en cada uno de ellos:

- a) Momento *de génesis innovativa (los 90 del siglo pasado)*. Década de auge de la nueva gerencia pública (NGP) en la que la innovación hace su entrada en escena en los ámbitos académicos y se desarrollan múltiples experiencias de modernización e innovación en la administración;
- b) Momento de *retracción* (la primera década del S XXI), período de transición, donde las teorías de la gobernanza y el nuevo desarrollismo cobran centralidad, las iniciativas se orientan a fortalecer el rol más político del estado y las acciones vinculadas a la innovación en la gestión son más marginales;
- c) Momento de *auge y ¿consolidación?* (desde el 2010) de reaparición estelar de la idea de innovación de la mano del gobierno abierto.

Durante este tiempo la idea de innovación ha ido reescribiéndose y mutando también ella. Teniendo en cuenta las variables génesis del proceso innovativo, actores predominantes, campo de la innovación y resultados o finalidades esperadas es posible identificar diferentes modelos de innovación pública que se corresponden con los momentos de gestión pública. Aún a riesgo de simplificar, hemos planteado que es posible reconstruir una periodización de la innovación en el sector público de estas características.

El Modelo Lineal de innovación, basado en incorporación tecnológica (Forrest 1991), tiene su auge en los 90, durante la prevalencia de la Nueva Gerencia Pública. Este modelo plantea el proceso innovador como un proceso secuencial, técnicamente definido (Rothwell R. 1994). La génesis de la Innovación está dada por el traspaso de tecnologías externas y los procesos innovativos son llevados adelante fundamentalmente por gabinetes técnicos. Estos gabinetes técnicos, junto con los líderes políticos, son los principales actores de la innovación que se aloja principalmente en el rediseño de productos, procesos y estructuras estatales con la finalidad de incrementar los niveles de calidad, la eficiencia, y la eficacia (Metcalf L. 1999, Maxera L. 1999, Vaca y Cao 2005, Schweinheim G. 1998).



A fines de los 90 y primera década del 2000 se configura un nuevo modelo, el modelo de innovación permanente o de innovación en red vinculado a la idea de Gobernanza Pública, si bien el modelo lineal permanece vigente durante todo el período. Se da una coexistencia de ambos modelos.

Según el modelo de innovación permanente las redes multiactorales (Rothwell R. 1994) e interjurisdiccionales son un motor permanente de la innovación, que se da en forma de procesos y no sigue una lógica lineal de traspaso tecnológico, sino que es la resultante de los relacionamientos, programas y proyectos mixtos y se orienta al desarrollo de Capacidades para la gestión de la complejidad. La finalidad, en este caso es la eficacia de las políticas (Albornoz M. 2009; Echebarria K. 2001; Oszlak O. 2003, Alujas 2012, Criado J. I. 2016, Cao H. y Rey M. 2015).

Finalmente, en los últimos 10 años se va consolidando otra matriz de innovación, la innovación abierta (Chesbrough, 2003, 2006), vinculada al Gobierno Abierto. Según esta impronta la innovación emerge del intercambio intensivo que se da entre ciudadanos, organizaciones y organismos del estado. Es posible reconocer aquí una nueva ampliación de actores, ciudadanos, activistas, universidades, expertos, etc. I+D. Sus técnicas tienen génesis en el diseño colaborativo. Se orienta a la co-creación en políticas públicas, la apertura de los procesos y datos, la transparencia y la generación de ideas. Su finalidad es el incremento del valor público para la gestión común. (Alujas 2012, Criado J. I. 2016, Cejudo G., Dussauge Laguna, 2016; Finquelievich S, Feldman P, 2017; Fumero A. Ullastres, 2017, etc.).

Es necesario reiterar que la delimitación temporal es arbitraria. Esto se corresponde con la coexistencia de diversos enfoques de las políticas públicas, debido en parte al efecto imitación, y a la vigencia del NGP a través del tiempo y los cambios de políticas (Blutman, 2016).

En esta periodización es posible reconocer un núcleo común la búsqueda de innovación, resultado de esfuerzos intencionales para responder a los nuevos desafíos y escenarios. Se da un corrimiento de la génesis de la innovación, desde espacios de decisión técnica al interior de las organizaciones hacia el exterior, o más aún, hacia espacios hibridados y deslocalizados con múltiples entrecruzamientos y trayectos. Del mismo modo es posible identificar una ampliación de actores desde los considerados centrales inicialmente (técnicos y políticos) hacia todos los niveles y ámbitos organizacionales, los diversos tipos de organizaciones sociales y económicas, los ciudadanos, los activistas etc. los organismos de I+D.

Se puede ver también una diversificación de los procesos: desde procesos muy lineales determinados por las tecnologías hacia procesos innovativos diversos, coexistentes y complejos y cambios de las finalidades, desde los inicios centrados en la eficiencia, eficacia y calidad, hacia la producción de valor público y la construcción de ideas y productos comunes.

Este recorrido permite visualizar la presencia de la idea de la innovación pública en la literatura académica, particularmente en nuestro país y América Latina desde los 90, y asimismo reconocer modelos diferenciados correspondientes a diferentes períodos, pero que sin embargo, no modifican el núcleo central de la idea de innovación, concepto polisémico si los hay.

## La praxis de los procesos innovativos

Ahora bien, ¿qué pasa con las prácticas?, efectivamente ¿han habido innovaciones en los tres períodos señalados? o, por el contrario, ¿sólo en los últimos tiempos?, ¿cuáles son sus características?

A fin de responder a estas preguntas se realizó una encuesta a informantes calificados, actores de procesos de innovación y cambio en los municipios de la provincia de Santa Fe, Argentina.

La provincia tiene más de 300 municipios y comunas, entre los cuales se han registrado diversas iniciativas de innovación y cambio de gestión que han sido estudiadas en diversos trabajos (Boscherini *et al.* 1998; Cravacuore D. 2016; Díaz C. Grandinetti R 2003; Madoery O 1999; Oliveira & Espinosa, 2016; Vera M, 2017). Estas iniciativas innovativas pueden identificarse desde los años 90 hasta nuestros días en diversos municipios, y han sido un baluarte de diversas gestiones.

Estas consideraciones hacen que se trate de un caso donde es posible identificar algunos derroteros de la innovación local a partir de la perspectiva de los actores a fin de identificar la percepción de estos actores en torno a los procesos innovativos locales y sus características relevantes.

Particularmente el interés de la indagación se centró, como se mencionara *supra*, en las iniciativas que los actores pudieran señalar como innovadoras y a qué período correspondían, a fin de identificar si efectivamente era posible reconstruir un hilo innovador a lo largo de todo el período, más allá que fueran variando algunas características de estas según se identificara en el marco teórico.

Este punto parece significativo para avanzar en la desmitificación, por un lado, de la idea del Estado como absolutamente inercial e idéntico a sí mismo, y por otro, de la noción de Gobierno Abierto, a partir de los 2010, como la que trae la innovación al estado.

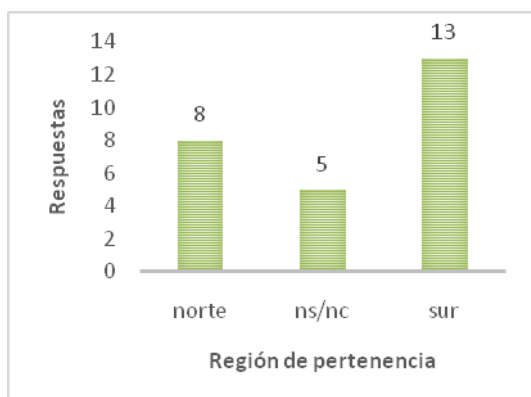
La encuesta se realizó en el segundo semestre de 2017, estuvo centrada en la Innovación en Gobiernos Locales de la provincia en el período 1990-2017, se llevó adelante online, y tuvo 26 respuestas válidas, sobre un total de 37 posibles encuestados de la muestra inicial.

### **Perfil de los encuestados**

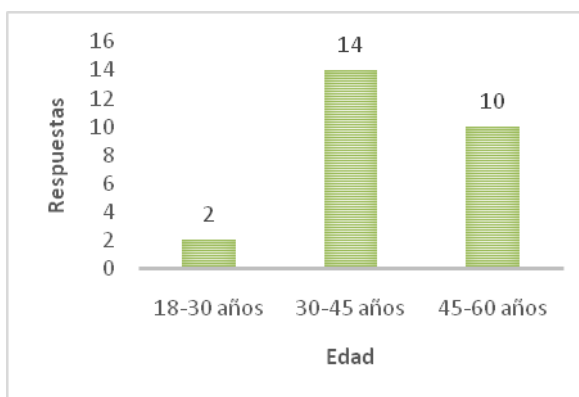
Hubo particular cuidado en convocar a informantes del norte y sur provincial. Este punto es significativo ya que la Provincia tiene una extensión de más de 1.000 km de norte a sur, presenta estructuras productivas y sociales muy diversas entre ambas regiones y asimismo diferencias en las culturas político-institucionales.

Los municipios de Rosario, en el sur, y de Rafaela, en el norte, son dos casos de gestión vinculada a iniciativas innovadoras muy significativas. Todas estas consideraciones hicieron que se tomara particular cuidado en este punto. De las respuestas válidas recibidas 13 fueron del sur provincial, 8 del norte y 5 de participantes que no se reconocen en esta dicotomía, ya que, o habitan fuera de la provincia o se han desempeñado en diversos contextos territoriales.

**Gráfico N° 1 Encuestados según región de pertenencia (Norte/Sur)**



**Gráfico N° 2 Encuestados según edad**

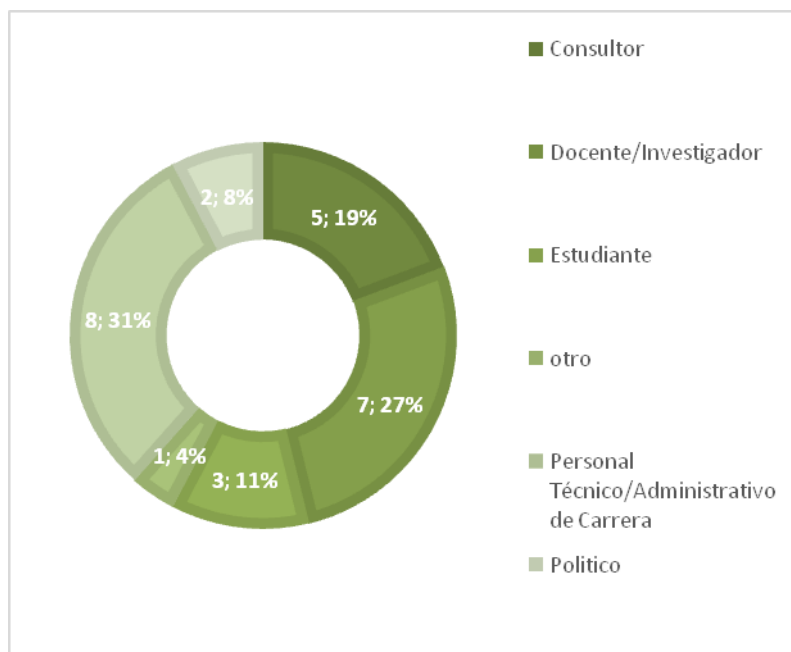


Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Asimismo, se buscó diversidad etaria, en este sentido la mayor parte de los encuestados se concentró entre los 30 y 45 años, seguidos por los entrevistados entre 45 y 60 años, en la franja de 18 a 30 años se registraron 2 respuestas. En alguna medida esto se debe al perfil de encuestado buscado, que reconociera haber participado, directa o indirectamente de procesos innovativos locales.

En cuanto a la vinculación de los encuestados los procesos innovadores, hubo una importante diversidad, los encuestados en su mayoría son personal técnico o de carrera de municipios (8), seguidos por investigadores (7) y consultores (5), estudiantes (3) y personal político (2).

**Gráfico N°3 Informantes claves según tipo**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Se señala asimismo que los encuestados responden a diversas profesiones, universidades de origen y pertenencia político- partidaria. Asimismo, en cuanto al género, de aquellos que referenciaron el mismo, aproximadamente el 40 % responde a mujeres y el 60% a hombres.

De este modo, diversidad de género, territorial, etaria, de vinculación y profesional, se buscó garantizar una pluralidad entre los encuestados que minimizara los sesgos posibles en los resultados, si bien no se pretende generalizar sobre los resultados si se pretende conocer perspectivas diversas a fin de avanzar en la comprensión del caso.

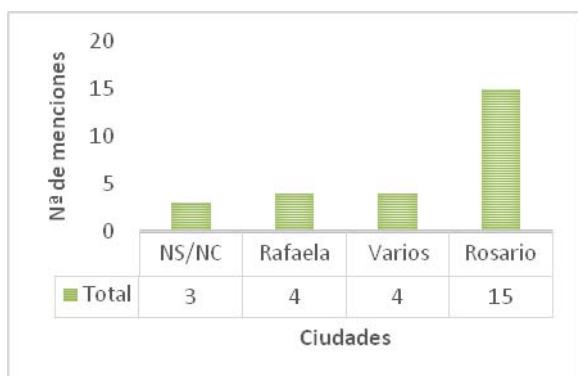
### Las ciudades

Los encuestados identificaron más de 40 innovaciones puestas en marcha entre 1990 y 2017 en diversos municipios y comunas de la provincia, con un peso señalado de las ciudades con mayor escala.

En este sentido es necesario hacer algunos señalamientos. La ciudad de Rosario (sur provincial) concentra claramente el mayor número de menciones de iniciativas innovadoras, casi cuadruplicando las menciones que recibe la siguiente ciudad, Rafaela (norte de la provincia), por su parte la ciudad de Santa Fe, capital provincial y la siguiente a Rosario por escala, si bien es mencionada, lo es en mucho menor medida que las anteriores.

Con respecto a las escalas, si bien se señala en una gran mayoría (más del 76%) a las ciudades de mayor escala, más de 50.000 hab., en algunos casos se hace el señalamiento que, si bien las innovaciones más relevantes están asociadas a las ciudades de mayor escala en los años 90, a partir del fin del S. XX se fue dando un reconocimiento de innovaciones en municipios de más pequeña escala, entre los 20.000 y 50.000 habitantes sobre todo. De alguna manera podría hablarse aquí, y los entrevistados así lo señalan, de un efecto imitación o de isomorfismo. Sin embargo, es necesario señalar que no se trata sólo de réplicas de las innovaciones llevadas adelante en las ciudades de mayor escala, sino que aparecen iniciativas novedosas vinculadas a municipios pequeños y comunas y otras promovidas por el gobierno provincial que impactan en diferentes municipios.

**Gráfico 4. Ciudad reconocida como innovadora**



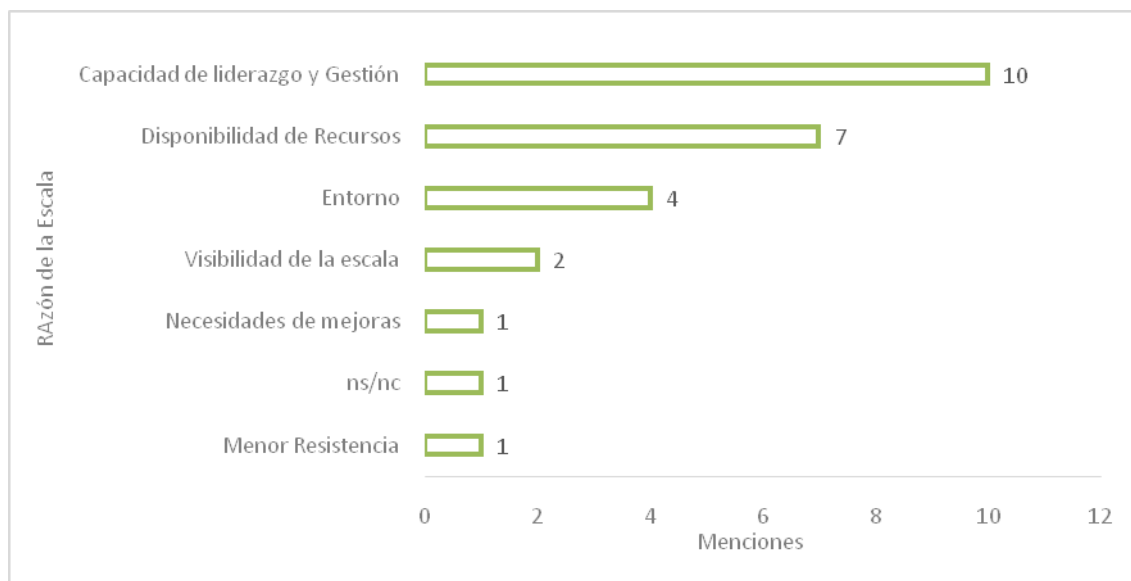
**Gráfico 5. Escala donde se dan mayores innovaciones**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Algunas de las razones que señalan los encuestados para la predominancia de la escala las podemos ver el siguiente cuadro:

**Gráfico N° 6 Razón por la cual las innovaciones se dan en esa escala**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Se considera que no es el mismo el peso innovador en las comunas y ciudades pequeñas, entre otras razones por la escasa alternancia de los presidentes de comunas, y, por otra parte, que las iniciativas que se llevan adelante no son visibles como sí lo son las llevadas a cabo en “Rosario y Santa Fe, visibles por la escala de las intervenciones, la población alcanzada y el grado de universalidad. En estas ciudades a cada acción innovadora se suman otras y así se va conformando una cultura innovadora en la gestión”.

Asimismo, las posibilidades presupuestarias, de financiación externa internacional, disponibilidad de recursos humanos y materiales para desarrollar áreas productivas se argumentan como razones de la “escala innovadora”.

Se destaca también “la existencia de sociedades civiles activas y gobiernos motivados”, “la existencia de universidades, que aporten recursos humanos altamente capacitados, así como también la generación de actividades de I+D. Ciudades que cuentan con dinámicas de interacción entre organizaciones de la sociedad civil, empresas, y gobierno. También en el fomento a la radicación de polos tecnológicos, incubadoras, etc.”

Por último, se menciona el fortalecimiento institucional en nuevas competencias y áreas de gobierno, por ejemplo, temas vinculados a la seguridad ciudadana y la planificación urbana, medio ambiente como movilizadores de innovaciones, así como las nuevas demandas surgidas y las necesidades de mejoras de servicios.

## Las innovaciones

A los encuestados se les preguntó en primer lugar cuál era la iniciativa innovadora que consideraban más relevante en el período en estudio. Es necesario señalar que se trató de una pregunta abierta, a fin de que cada uno pudiera presentar sus casos sin una selección previa. Es de destacar la concentración de respuestas a esta pregunta: casi el 40 % de las mismas (10 respuestas) señalan la Descentralización de la Ciudad de Rosario en primer lugar y 4 al proyecto de Desarrollo Económico Productivo de Rafaela.

El Programa de Descentralización de Rosario se inicia como tal, aunque es posible reconocer antecedentes, en 1996, con la delimitación por parte de la universidad de los límites territoriales de 6 distritos en la ciudad. Ese año comienzan a funcionar, además, a modo de “prueba piloto” las Áreas de Servicios Urbanos, destinadas a atender los servicios públicos urbanos de pequeña escala. En el año 1997 se inauguró el primer Centro Municipal de Distrito en la zona Norte de la ciudad, el resto de los Centros municipales se siguieron inaugurando hasta 2005. Las mayores innovaciones se dieron en estos campos. Rediseño de la totalidad de las tramitaciones de los vecinos según los parámetros de trámites centralizados, semi centralizados y descentralizados, implementación de la ventanilla única de atención al vecino, diseño organizacional de Centros Descentralizados con criterios matriciales y horizontales centrados en la Atención al Vecino. Consultas sobre la calidad del servicio prestado o determinadas obras públicas previstas; formas de gestión asociada coordinación del trabajo con determinadas vecinales. Innovaciones institucionales que incorporan la generación de un sistema de indicadores urbanos, la Oficina de Atención al Vecino, el Nuevo Tribunal de Faltas y el Programa Informático Municipal. Se implementa tempranamente (1997) un Sistema de geo-referenciación para la toma de decisiones (GIS). Se incorpora una nueva visión de los recursos humanos, con una ampliación de los márgenes de autonomía, libertad y responsabilidad, resignificándolos y proponiendo una valorización de estos en orden a construir una nueva realidad organizacional y una nueva relación vecino – institución (Díaz C. *et al* 2003). Un actor crítico en este proceso es la Secretaría General de la Municipalidad que se pone en marcha en 1995 y concentra equipos técnicos multidisciplinarios que se hacen cargo de los proyectos innovadores del municipio: informatización de la gestión, descentralización y modernización de gestión, Plan Estratégico Rosario, etc.

Para el caso Rafaela seguiremos a Oliveira *et al.* (2016). Los autores señalan que en los 90, la Municipalidad de Rafaela asume un rol de construcción de un espacio de desarrollo local, haciendo de ese su eje de actuación. “La municipalidad de Rafaela toma la iniciativa en lo que hace a promoción de un ambiente productivo enriquecedor para las empresas radicadas, promueve los intercambios entre ellas, así como la formación de recursos humanos e innovaciones afines al tejido productivo” (Oliveira *et al.* 2016). Se crea la Secretaría de Promoción Económica (1991) a fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local. En 1997 se crea el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL) de apoyo a las empresas del ETI rafaélino, como entidades que apoyan, auxilian y vinculan a los actores locales, para acceder a servicios de desarrollo empresariales.

La incorporación de innovaciones tecnológicas y administrativas al interior de la producción, mediante el acompañamiento y promoción de las entidades locales, ha promovido aumentos de calidad, efectividad y competitividad de las empresas en la región centro oeste de Santa Fe como asimismo las innovaciones llevadas adelante en la gestión municipal a fin de garantizar estos servicios.

El resto de las respuestas sobre casos innovadores no concentran, sino que muestran diversas iniciativas llevadas adelante en la ciudad de Rosario e iniciativas innovadoras provinciales, Santa Lab, Municipios Productivos, Plan base, acciones desarrolladas en diferentes municipios. Es importante señalar este punto, al tratarse de una pregunta abierta sobre las iniciativas más innovadoras los entrevistados no responden sólo por aquellas movilizadas directamente por los propios municipios, sino que incluyen algunas supramunicipales, como las señaladas, que movilizan innovación en el ámbito local. Este punto pone luz sobre un tópico de reflexión necesaria, cuánta innovación es autónoma, y cuánta, sobre todo en determinadas escalas locales, depende de iniciativas externas que las movilicen y las sostengan.

**Gráfico N° 7 Iniciativa innovadora más relevante del período**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

Una vez identificada la innovación más relevante se solicitó a los entrevistados que señalen otras dos experiencias innovadoras que pudieran reconocer. A diferencia de la pregunta anterior aparece aquí una diversidad de respuestas, ya que se identificaron un total de 41 innovaciones diferentes, incluidas las anteriormente citadas que fueron mencionadas en algunos casos por quienes no las señalaron en primer lugar y que vuelven a posicionarse en primer lugar. Esto refuerza sin duda la condición de ambas experiencias, Descentralización de la Municipalidad de Rosario y Desarrollo Económico Territorial de Rafaela como aquellas innovaciones que marcan a fuego el imaginario de los actores públicos de la provincia.

Es decir, se trata de un significativo menú de innovaciones reconocido por los entrevistados en el mapa provincial, sin embargo, es necesario señalar algunos límites a esta primera imagen de reconocimiento de innovaciones múltiples, límites que tienen que ver fundamentalmente con su concentración y que algunos entrevistados señalan, podría hablarse de dos polos innovadores en la provincia, pero no de un mapa innovador, ya que está constituida por 55 Municipios y 308 Comunas, en la gran mayoría de las cuales no aparecen señaladas acciones innovadoras más allá de las puestas en marcha por la Provincia.

**Tabla N 1 Otras innovaciones significativas mencionadas**

| Otras innovaciones significativas   | Ciudad      | Menciones |
|---|-------------|-----------|
| Descentralización Municipal Rosario   | Rosario     | 10        |
| Desarrollo Económico Productivo Rafaela   | Rafaela     | 5         |
| Presupuesto Participativo   | Rosario     | 4         |
| Plan estratégico Rosario  | Rosario     | 4         |
| Gobierno digital/ electrónico   | Rosario     | 3         |
| Asociaciones para el desarrollo regional  | Rafaela     | 2         |
| Recolección de Residuos Rafaela   | Rafaela     | 2         |
| Calle Recreativa  | Rosario     | 2         |
| Políticas culturales y educativas   | Rosario     | 2         |
| Registro Único de Postulantes para el ingreso a la Administración Pública                   | Rosario     | 2         |
| Aplicaciones móviles para recepcionar reclamos  | Varias      | 2         |
| Plan Abre   | Varias      | 2         |
| Agencias para el Desarrollo   | Varios      | 2         |
| Políticas de Producción y Desarrollo local  | Varios      | 2         |
| Autoliquidación de impuestos por internet   | Rosario     | 1         |
| Digitalización de trámites El Trébol  | El Trébol   | 1         |
| Tratamiento de residuos urbanos domiciliarios   | No contesta | 1         |
| Institutos tecnológicos ITEC's  | Rafaela     | 1         |
| Plan estratégico Rafaela  | Rafaela     | 1         |
| Asambleas ciudadanas Plan Estratégico Municipal Rosario                                     | Rosario     | 1         |
| Atención primaria de la salud a través de los Centros de Salud.                             | Rosario     | 1         |
| Gestión de Dante Taparelli en Rosario   | Rosario     | 1         |
| Movilidad urbana  | Rosario     | 1         |
| Participación ciudadana.  | Rosario     | 1         |
| Polo Tecnológico  | Rosario     | 1         |
| Recuperación del Río  | Rosario     | 1         |
| Salud   | Rosario     | 1         |
| Sistema Integral de Administración Tributaria (SIAT) en la Municipalidad de Rosario         | Rosario     | 1         |
| Tríptico de la infancia en Rosario  | Rosario     | 1         |
| Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe                                      | Santa Fe    | 1         |
| Construyendo ciudades Resilientes, Santa Fe   | Santa Fe    | 1         |
| Jardines de Infantes Municipales  | Santa Fe    | 1         |
| Áreas de Producción y las Agencias de Desarrollo (Rosario, Rafaela, Gálvez)                 | Varias      | 1         |
| Instancias de consulta y contacto con la ciudadanía   | Varias      | 1         |
| Municipios Productivos  | Varias      | 1         |
| Políticas de energías renovables establecimientos educativos rurales                        | Varias      | 1         |
| Regionalización de la provincia en 5 nodos  | Varias      | 1         |
| Santa Lab (Laboratorios de Innovación Pública)  | Varias      | 1         |
| Solicitud de partidas de nacimiento a partir de la web, pago virtual y entrega en domicilio | Varias      | 1         |
| Asociaciones para el Desarrollo Regional  | Varios      | 1         |

Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

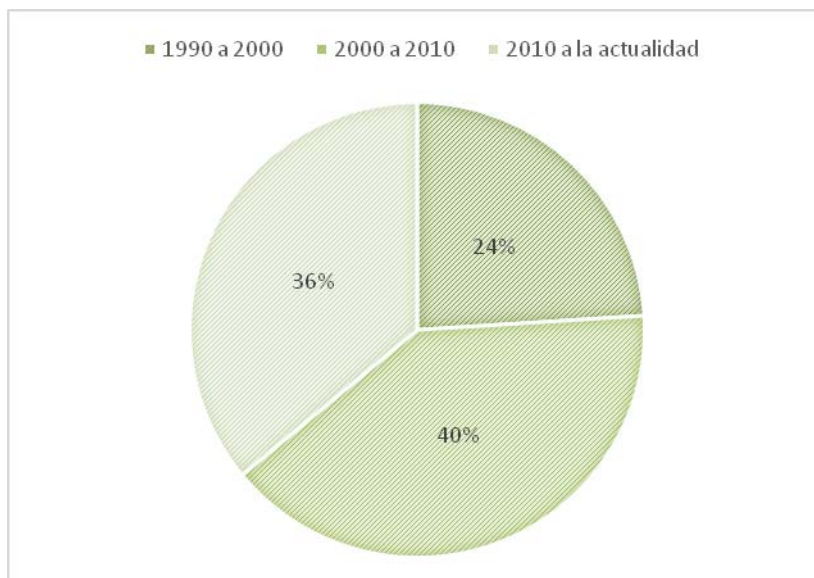
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal

En este punto es importante señalar la diversidad de iniciativas, campos de innovación y momentos de las mismas (estos puntos se desarrollarán más adelante), sin embargo se refuerza la prevalencia de las ciudades de Rosario y Rafaela como polos de innovación en la provincia, si bien aparece también Santa Fe y otras ciudades de menor escala, pero son mencionadas sobre todo por llevar adelante programas innovadores de escala provincial (ver casos en los que se mencionan "varias" en la columna ciudad).



En cuanto al período que ha tenido mayores innovaciones es interesante señalar que aparecen mencionados todos los períodos y sin diferencias significativas e menciones, aunque prevalecen las menciones llevadas adelante en el último período.

**Gráfico N° 8 Períodos en los que se dieron las innovaciones**



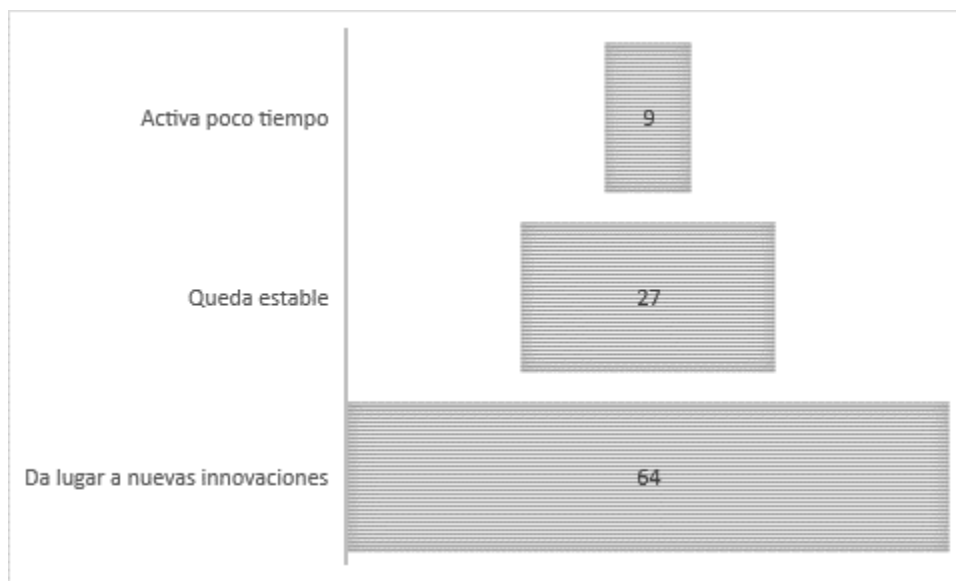
Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Es decir, nos encontramos con un cuadro donde, desde el 1990-2000 es posible identificar iniciativas innovadoras locales, y aunque este período es el menos mencionado por los entrevistados como el más innovador, paradójicamente es aquel donde tienen su génesis las dos iniciativas mencionadas como las innovaciones más relevantes: la Descentralización de Rosario y el Proyecto de Desarrollo Económico Productivo de Rafaela.

En cuanto a la efectivización de estas innovaciones, es interesante señalar que los encuestados identifican la implantación de la gran mayoría de estas innovaciones y, a su vez, que la mayor parte de éstas promovió sucesivas innovaciones en los espacios de gestión. Este punto explicaría la idea de difusión de innovaciones desde los polos identificados, Rosario y Rafaela, hacia otros contextos locales.

### Gráfico N°9 Implantación de las innovaciones



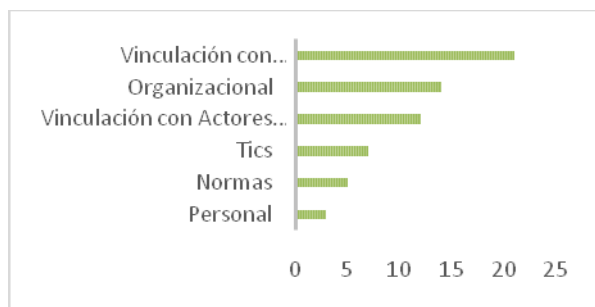
Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Es decir, sumado al reconocimiento del incremento de las innovaciones en los dos períodos subsiguientes habla de un proceso de expansión de las innovaciones a partir de esos polos innovadores, como se señalaba antes muchas veces por efecto imitación y a su vez de la consolidación de experiencias provinciales que buscan innovar en la gestión de políticas de los municipios y comunas más pequeños. Esto ya se ve en el primer período, con el Programa Municipios Productivos de 1995 que desarrolla una serie de mecanismos y dispositivos para la gestión local del desarrollo productivo en la provincia, pero se multiplica a partir de mediados de la primera década del S. XXI con la llegada del socialismo al gobierno y la implementación de algunas iniciativas de gobierno electrónico mencionadas y que impactan en diversos municipios.

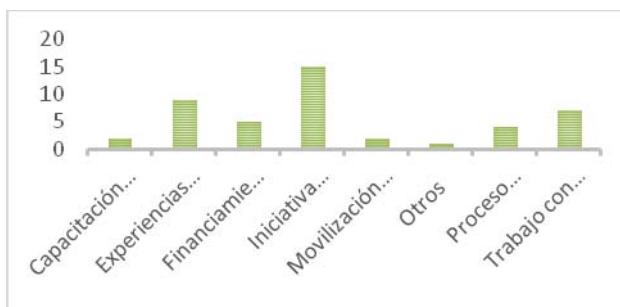
En cuanto a los principales ámbitos de innovación se señalaron en primer lugar la relación con los ciudadanos (con 20 menciones), la dimensión organizacional (con 15 menciones) y la vinculación con los actores sociales. Es necesario señalar que cada entrevistado podía mencionar más de un campo.

Los entrevistados pusieron énfasis en señalar la transformación de las relaciones estado- ciudadanía que ponían en juego estas innovaciones, y los cambios organizacionales que se movilizaban en este sentido. Este punto es relevante porque señala un objetivo de política (transformar las relaciones con la ciudadanía) y su correspondiente anclaje organizacional. Significativamente este es un gran faltante en muchas iniciativas políticas, se pretende modificar el Front Office sin prestar atención al back office que es el que debe llevar adelante las transformaciones de modo eficaz. Por el contrario, estas iniciativas reconocidas como innovaciones relevantes han actuado claramente en ambos ámbitos.

**Cuadro N° 9 Ámbito de la Innovación**



**Cuadro N° 10 Movilizador de la Innovación**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017. Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

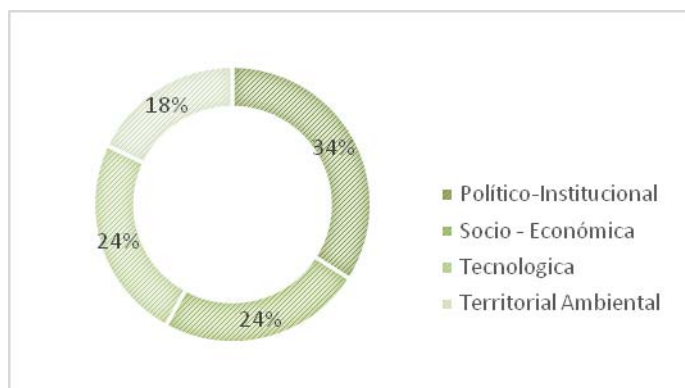
En cuanto a los gérmenes de la innovación, es importante señalar que no podría hablarse de un ecosistema innovador, con iniciativas permanentes de transformación, ya sólo en 4 menciones se planteó el inicio de la innovación como resultado de procesos permanentes de cambio.

Por otra parte, en tiempos de grandes cambios tecnológicos, pensados y promovidos como transformadores de la gestión del Estado, los cambios más tecnológicos (vinculados a réplica de iniciativas) aparecen relegados (con 10 menciones) como motores de la innovación ante la iniciativa política y los vínculos con actores externos a la gestión (con 23 menciones). Este punto es relevante porque corre el eje de la innovación de los aspectos más tecnológicos a los aspectos relacionales, los actores claves en procesos de innovación están vinculando la identificación de innovaciones relevantes con aquellas donde se ha basado en relacionamientos y entramados de actores.

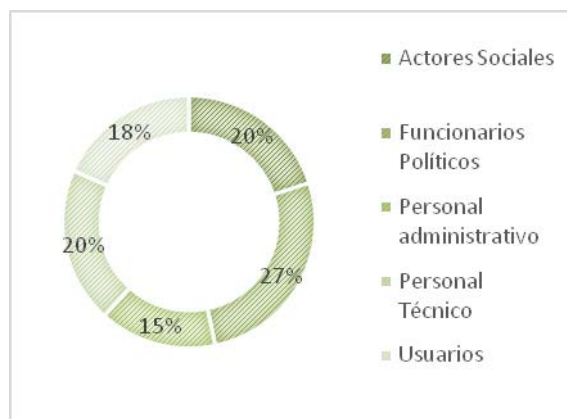
La gran mayoría de las argumentaciones de los entrevistados sobre las raíces de la innovación sin lugar a duda pone el acento en el entramado público privado innovador, hay un convencimiento en que las iniciativas que pudieron desarrollarse y consolidarse tuvieron un sustento de red que les dio inicio, forma y sustentabilidad. En este sentido se señalan particularmente los vínculos entre actores del mundo estatal, público no estatal, privado y académico. Es interesante mencionar que las vinculaciones diversas con la universidad son señaladas como dinamizadores de estos procesos de cambio. Asimismo esta clara acentuación del entramado de actores reconoce hilos externos a la administración, como veíamos e internos, donde se identifican políticos, profesionales, técnicos y directivos internos que actuaron construyendo estas redes y movilizandolos. Asimismo, se señala una cierta "mística" de la innovación compartida, más allá de las pertenencias individuales y de las fronteras e intereses sectoriales a partir de un reconocimiento en las innovaciones de un "ganar – ganar" que permitiría explicar el impulso necesario para movilizar estos cambios.

Reforzando el punto anterior, en cuanto a los campos predominantes de la innovación, la innovación en las tecnologías de la información obtiene sólo un 18% de las menciones, muy por debajo de las menciones vinculadas a aspectos relacionales con los ciudadanos y los actores sociales y a la transformación organizacional.

**Cuadro N° 11 Campos predominantes**



**Cuadro N° 12 Actores de la Innovación**



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.  
Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

En cuanto a los actores es significativo, y consistente con las respuestas previas la aparición del entramado de actores relevantes, los funcionarios políticos, el personal técnico de los municipios, el personal administrativo y los actores sociales. Hablamos de un entramado porque si bien las menciones a los funcionarios políticos superan a las otras tres los valores no son significativamente diferentes y es posible leerlos como una red de implicancia mutua que sostiene las iniciativas.

### Los modelos y la agenda de innovación futura

En cuanto a los modelos de innovación prevalentes es posible reconstruir un hilo que se desarrolla a lo largo del período estudiado. En las iniciativas mencionadas como más relevantes, la Descentralización de Rosario y el Desarrollo Económico – Productivo de Rafaela, pueden identificarse claros elementos del modelo de innovación lineal, ya que, en ambos casos, es el municipio el que por medio de la incorporación de determinadas tecnologías de gestión promueve innovaciones en los estilos de gestión. Con la actuación destacada de sus cuadros técnicos, en un caso la secretaría General y en el otro la Secretaría de Producción. Ambas iniciativas son en sí mismas innovaciones importantes en los gobiernos locales y marcan una impronta de liderazgo técnico consecuente con el modelo de innovación predominante.

Sin embargo, el mismo “éxito” de ambas innovaciones, que promueven una revinculación con la ciudadanía y los actores sociales, va haciendo que se estructuren espacios reticulares que darán soporte a estas innovaciones incipientes a la par que movilizarán nuevas innovaciones, dando lugar a un modelo más reticular de innovación, que será el prevalente durante el decenio siguiente. Durante la predominancia del modelo red, consecuentemente con la retracción de la idea de innovación en los temas de agenda nacionales y locales aparecen escasas innovaciones mencionadas, es de destacar las vinculadas al gobierno digital: aplicaciones móviles, autoliquidación de impuestos, etc.

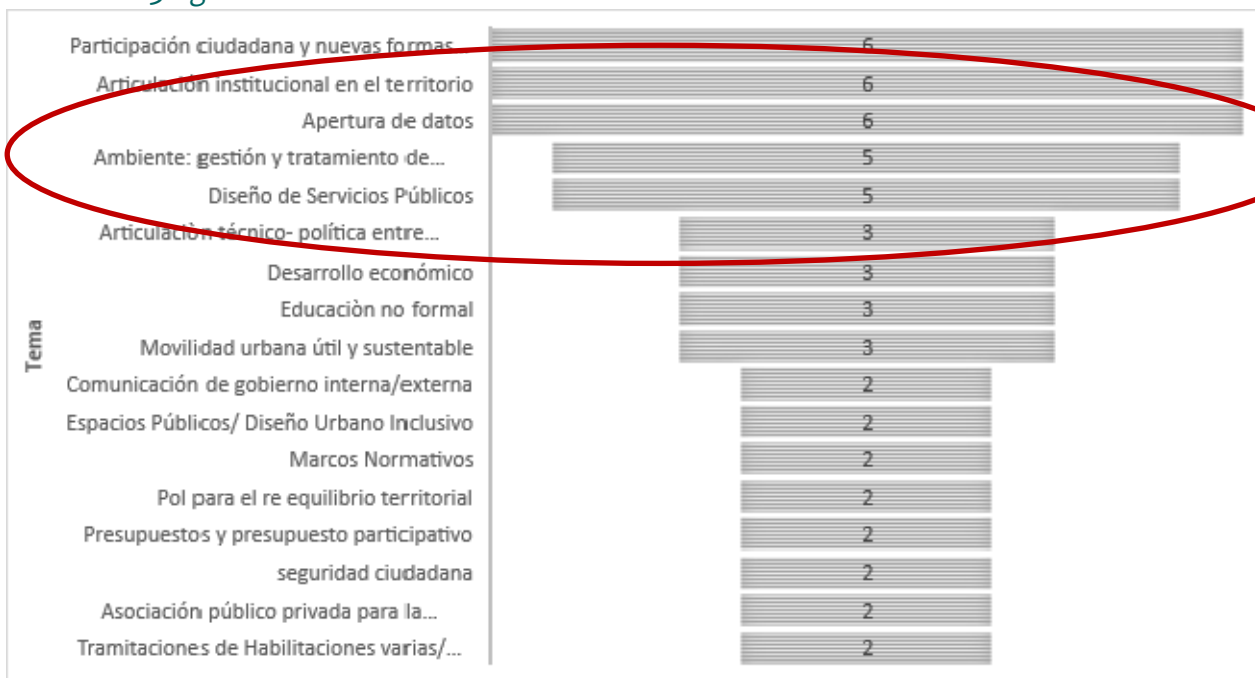
Por último, en los últimos años comienza a emerger la noción de innovación abierta; las innovaciones reconocidas que tienen su génesis en esos años: Plan ABRE, SIAT, Consejo Económico y Social, Santa Lab, etc. Estas tienen orígenes y fuentes diversas, iniciativas de ciudadanos, desarrolladores de software libre, comunidades territoriales, etc. Que promueven innovaciones y empujan una ambiciosa agenda, aunque ésta no siempre logre afianzarse en la agenda públicas. Asimismo, se hacen uso intensivo de diversas plataformas de

comunicación y colaboración desde espacios ubicuos, lo que las define como más cercanas al modelo abierto de innovación. El modelo de innovación abierta puede verse claramente en la agenda de innovación destacada por los entrevistados, como se verá más adelante, esto habla de su ingreso en las percepciones, iniciativas e ideas de los actores de políticas.

Es necesario destacar, sin embargo, que coexisten los diversos modelos innovadores y si bien es posible identificar en las prácticas este recorrido entre estilos de innovación, puede asimismo, verse la continuidad de iniciativas innovadoras vinculadas sobre todo al modelo lineal, muy pegadas al estricto cambio tecnológico como argumento central de la innovación y casi excluyente. En este punto es importante recordar que las innovaciones reconocidas como más relevantes tuvieron un fuerte componente tecnológico, lo que las ubica en este paradigma innovativo, pero sin embargo constituyeron a su vez un entramado político institucional que es el punto destacado por los entrevistados como el "hace la diferencia" según se vio *up supra*.

Ahora bien, hecho este recorrido resulta de interés plantear con los entrevistados agenda futura de innovación, es decir cuales son los temas pendientes que se visualizan y que deberían ser objeto de innovación en los gobiernos locales. En este sentido se despliega un menú relevante de necesidades de innovación que presentan un claro foco de interés en temáticas que tienen que ver con la Agenda de hoy de los foros internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sustentable y/o los postulados de Gobierno Abierto.

### Cuadro N° 13 Agenda Pendiente de la Innovación



Fuente: Elaboración propia en base a Grandinetti R. 2017.

Encuesta a informantes calificados sobre políticas de innovación municipal.

Si se consideran los temas que han condensado más de una adhesión (como vemos en el cuadro posterior) los tres primeros temas son: articulación entre actores territoriales, participación ciudadana (sobre todo basada en TICs y redes sociales) y apertura de datos. Siguiendo muy de cerca aparecen los temas vinculados a los objetivos de desarrollo sustentable: ambiente, gestión y tratamiento de los residuos y diseño de servicios públicos.

## Hacia unas líneas de cierre sobre los aprendizajes de la experiencia para los procesos innovativos actuales.

Nos propusimos en este trabajo hacer foco en acciones innovadoras de los gobiernos locales durante los últimos 30 años, a fin de visibilizar este aspecto y avanzar en la comprensión de estos procesos.

Como se señalara, la innovación pública es un fenómeno polisémico y significativo, por esto, para avanzar en su comprensión recurrimos a las voces de quienes han sido y/o son actores de estos procesos de innovación en la Provincia de Santa Fe, Argentina. Sin la pretensión de hacer un trabajo generalizable, se buscó comprender en mayor profundidad un caso que amerita esta atención, ya que algunos municipios santafesinos, principalmente Rafaela (del norte provincial) y Rosario (del sur) son reconocidos por sus prácticas innovativas.

De las respuestas recibidas es posible reconstruir un patrón de las innovaciones locales de la provincia, que permite a la vez visualizar el fenómeno e inferir aprendizajes para futuras experiencias y/o para reflexionar (y actuar) sobre aquellas concomitantes al presente trabajo.

En primer lugar es necesario señalar que la hipótesis que nos planteáramos, que durante los últimos treinta años, conviven conflictivamente rutinas e inercias institucionalizadas con iniciativas innovadoras en una dinámica permanente que, si bien no logra transformar radicalmente las notas de la organización estatal, está presente a lo largo de todo el período estudiado, sin diferenciación de escala de municipios ni pertenencia político partidaria de los gobiernos ha sido parcialmente verificada (con toda la relatividad que implica la pequeña muestra de respuestas). A partir de las respuestas es posible señalar que sin duda se reconocen innovaciones significativas a lo largo de los 30 años en estudio, dentro de orientaciones de modelos de administración pública diferentes y que además responden a diferentes orientaciones político-partidarias.

Sin embargo, no es tan claro el tema de la escala. En este sentido parecería haber coincidencia en la existencia de dos polos innovadores en la provincia, que de algún modo han promovido accionares innovadores en municipios más pequeños. Sin embargo la escala no estaría explicando por qué otras ciudades como Santa Fe, la capital provincial, Reconquista, Venado Tuerto y Villa Gobernador Gálvez, que comparten y superan la escala de Rafaela no aparecen como polos de innovación. Asimismo aparece el estado provincial, no se menciona al nacional, como movilizador de acciones innovadoras, particularmente entre los municipios de menor escala.

Entre las razones de la emergencia de estos polos de innovación aparece claramente señalado el entramado socio – político local de las iniciativas innovadoras de la gestión, se destaca fuertemente por los entrevistados la particular confluencia de voluntad política, lineamientos estratégicos, capacidades técnico – políticas locales y articulaciones virtuosas territoriales y extraterritoriales. Este es el gran eje explicativo que aparece en las argumentaciones que fundamentan lo que se identifican como logros y como limitaciones de las innovaciones. Es significativa esta mirada ampliada de la administración pública por parte de la mayoría de los entrevistados, en la cual casi no se diferencian los límites organizacionales.

Una idea de políticas públicas, más que de administración pública en sentido estricto, y de coproducción de políticas recorre todo el hilo de respuestas, remitiendo de alguna manera en la noción de autonomía enraizada de Peter Evans. Asimismo esta perspectiva está presente cuando se identifican los campos donde se dieron las mayores innovaciones, se señala el relacionamiento con los actores, las redes institucionales y las innovaciones en el campo organizativo que posibilitan nuevas acciones, ambas aparecen como las caras de una misma moneda, posibilitando e interpelando la una a la otra.

Un punto que, de la mano de las ideas de Gobierno Abierto, y ya previamente con el Gobierno Electrónico, tiene un peso significativo, es la innovación en el campo tecnológico. En este sentido es significativo que las tecnologías de la información no configuran para los entrevistados ni los principales movilizadores, ni el principal sostén ni las más significativas innovaciones. Aparecen sí mencionadas, en lugares no predominantes, como un cierto telón de fondo del contexto innovador. En este punto el caso de la Descentralización de Rosario, por ejemplo, condensa iniciativas de informatización de la gestión muy fuertes en sus inicios que fueron mutando con el paso del tiempo a implementación de gobierno electrónico y tramitaciones en línea y ha planteado diversas instancias de cocreación y participación ciudadana en soporte digital, como por ejemplo la identificación de proyectos territoriales para el Presupuesto Participativo, etc. Es decir, vincula en sí diversas iniciativas tecnológicas, pero éstas no son el punto más marcado por los entrevistados.

Por último, es necesario señalar que a la hora de aprender y avanzar los actores proponen una agenda que claramente se vincula a las experiencias llevadas a cabo y al aprendizaje resultante de las mismas. En este sentido puede leerse la apuesta fuerte a una agenda de innovación en las articulaciones institucionales y la participación ciudadana. Gobierno Abierto está tiñendo esta agenda al marcar "las nuevas formas de participación" y la "apertura de datos".

Con este punto queremos cerrar el trabajo la mirada reflexiva y propositiva de los actores que articula experiencias vividas, con desafíos territoriales vigentes y agendas prevalentes en el campo de la Administración Pública más allá de lo local. De alguna manera una siempre vigente mirada global- local. 🌐

## Referencias

- Albornoz M. 2009 Indicadores de innovación: las dificultades de un concepto en evolución. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, 5(13), 9–25.
- Blutman, P. G. 2016 Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública, 69–81.
- Boscherini, F. López, M. 1998 Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: un instrumento de captación aplicado al caso de Rafaela.
- Cao, H., & Rey, M. 2015. El modelo de administración pública en cuestión: Visiones desde América Latina. *Nueva Sociedad*, (258), 1.
- Cejudo G. Dussauge Laguna M. C. 2016 La Innovación en el Sector Público: Tendencias Internacionales y Experiencias Mexicanas. INAP. Mexico.
- Chesbrough H. W. 2003 *Open Innovation*. Harvard Business School Press, Ed. Boston.
- Cravacuore D. 2016. Inter-municipality in Argentina. Contributions for a better understanding. *Revista Encrucijada Americana*. Año 8 N° 1 31–51.
- Criado J. I. et all 2002. La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta integradora. *CLAD - Reforma Del Estado y Modernización de La Administración Pública Gobierno Electrónico*, 1–52.
- Criado J. I. (Ed.) 2016. *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, Ed. (1er.). Madrid.
- Díaz C. Grandinetti R. Nari P. 2004. Rosario en democracia, a través de sus políticas locales. *Historia de Rosario Tomo II*. Homo Sapiens Ed.
- Echabarría K. 2001. Modernización e Innovación. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (pp. 5–9).

- Finkelievich S. Feldman P. Girolimo U. 2017. Actores, Innovación y Desarrollo. *Planeo*, 57.
- Forrest, J. F. 1991. Practitioners' forum: Models of the process technological innovation. *Technology Analysis & Strategic Management*, 3(4), 439-453.
- Fumero A. Ullastres C. 2017. El lado oscuro de la innovación. *TELOS*, 1/10.
- Grandinetti R. 2018. Innovación en la gestión pública: más allá y más acá del gobierno abierto. *Estado Abierto*. Año 2 N° 3 91-117.
- Madoery, O. 1999. El territorio como factor estratégico de desarrollo . Hacia un espacio de gestión metropolitana en el Gran Rosario. *PER Serie Documentos de Trabajo*, N° 11.
- Maxera, L. 1999. Innovación y espacio local: En la gestión municipal de la ciudad de Rosario (1995-1999). Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- Mazzuccato M. 2014. *El Estado Emprendedor*. Anthem Press, Ed. Barcelona.
- Metcalfe, L. 1999. La gestión pública: de la imitación a la innovación. De Burócratas a Gerentes? *Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*, 47-68.
- Oliveira, N. M., Espinosa, L. M. 2016. *Desenvolvimento Local: a experiênciade Rafaela, Santa-Fé (Argentina)*. Barú, 2(2),
- Oszlak, O. 2003. ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD . Panamá.
- PNUD EC. 2006. Consejo Económico y Social, 66705, 1-21.
- Ramírez-Alujas, Á. V. 2012. Innovación en las organizaciones y servicios públicos¿ El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (19), 5-50.
- Rothwell R. 1994 Towards the Fifth-generation Innovation Process. *International Marketing Review*, Vol. 11 Issue: 1, pp.7-31
- Schweinheim, G. 1998. Innovación en administración, gestión y políticas públicas:¿ es idéntico a modernización?. *Nueva Época*, 31-47.
- Vaca, J., & Cao, H. 2005. Continuidades y rupturas en las desigualdades territoriales de la República Argentina. *Revista de Estudios Regionales*, (72).
- Vera, P. 2017. Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso Rosario, Argentina. *EURE*, 43(129)..



## Sobre la autora/ About the author

Rita M. Grandinetti. Especialista en Innovación Pública. Dirige el Dpto. de Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, donde es Investigadora y Profesora de Tecnologías de la Administración Pública. Es Profesora de diversos posgrados nacionales e internacionales y autora de libros y artículos en revistas especializadas. Dirige el Grupo de Innovación Pública y Coordina por la UNR el Proyecto Erasmus + TOGIVE PROJECT para la formación de funcionarios públicos iberoamericanos

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

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


Isuani, Fernando

*Universidad Nacional de General Sarmiento*

 fisuani@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 agencias<sup>1</sup>. 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 subnacional<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 burocracias<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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 2020<sup>4</sup>. 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-

---

<sup>4</sup> 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 públicas<sup>5</sup>. 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".

---

<sup>5</sup> 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 argentina<sup>6</sup>

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.

<sup>6</sup> 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 Almeira, 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 especializado<sup>7</sup>. Los que toman estas ofertas son personas que ya están insertadas en el campo, especialmente en los organismos públicos nacionales<sup>8</sup>. 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)

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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

## ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto?

Oszlak, Oscar

*Investigador titular del CEDES*

 oszlak@cedes.org

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

---

### Resumen

Esta ponencia intenta abrir camino hacia una reflexión más sistemática sobre cómo y hacia dónde debe orientarse la formación en materia de Estado Abierto (EA). Así, el trabajo comienza planteando por qué habría que referirse a Estado y no simplemente a Gobierno Abierto. Enseguida, el texto repasa los supuestos sobre los cuales reposa esta filosofía de gestión pública, poniendo de relieve el endeble fundamento de algunos de esos supuestos y, sobre todo, la magnitud de los esfuerzos que se requieren del lado del Estado y la sociedad para que dichos supuestos se conviertan en bases firmes de un EA. Al plantear la pregunta "¿formación para qué?", el dilema se plantea entre acciones incrementales de capacitación o una estrategia global que contemple la magnitud y alcances del esfuerzo de capacitación y formación involucrado. Entre los desafíos a superar, se analizan características y déficits que presenta la relación entre oferta y demanda de formación de funcionarios, para luego explorar cuáles serían las capacidades institucionales requeridas en un EA, teniendo en cuenta la gran variedad de iniciativas y políticas que han expandido la tipificación de las acciones adoptadas por los gobiernos en este campo. Por último, se pasa revista a experiencias internacionales que se vienen llevando a cabo en materia de formación y entrenamiento de funcionarios y ciudadanos en diversos aspectos (tecnologías, normas, prácticas) propios de un EA, cuyo limitado alcance contrasta visiblemente con la magnitud del esfuerzo global requerido.

### Palabras clave

Estado abierto, gestión pública, formación, experiencias internacionales



## Abstract

This paper seeks to open the way to a more systematic discussion on how and where public officials training should be oriented in terms of "Open State" (OS) instead of simply Open Government. The work here begins by arguing why open State should be referred as a concept, and not simply open government. The essay reviews the assumptions on which this philosophy of public management rests, highlighting the weak foundation of some of these assumptions and, above all, the magnitude of the efforts that are required on the side of the State and society so that these assumptions become firm foundations of an OS. When raising the question "training for what?", The dilemma arises between incremental training actions or a global strategy that considers the magnitude and scope of the training and training effort involved. Among the challenges to be overcome, characteristics and deficits presented by the relationship between supply and demand of staff training are analyzed, in order to explore then what the institutional capacities are required in an OS perspective, taking into account the wide variety of initiatives and policies that have expanded the typification of the actions adopted by governments in this field. Finally, we review international experiences that have been carried out in terms of training of officials and citizens in various aspects (technologies, standards, practices) of an OS, whose limited scope visibly contrasts with the magnitude of the effort global required.

## Keywords

Open state, public management, training, international experiences

---

*"Un gobierno popular sin información adecuada o los medios para adquirirla, no es más que un prólogo a una farsa o a una tragedia, o quizás a ambas. Por siempre, el conocimiento gobernará sobre la ignorancia; y el pueblo que pretenda gobernarse a si mismo, deberá armarse del poder que brinda el conocimiento".*

*James Madison, carta a W.T.Barry, 1822*

## Introducción

El objetivo de este trabajo está claramente explicitado en su título: ¿cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado abierto? Deliberadamente, el título no especifica, por ejemplo, "formación de recursos humanos" ni "formación de funcionarios públicos", porque la reflexión sobre esta cuestión debería extenderse también a la ciudadanía, el otro actor esencial de un gobierno abierto.

Otra aclaración inicial imprescindible es precisar por qué el título hace referencia a un "Estado" y no a un "Gobierno Abierto". Este último término se aplica a una filosofía de gestión pública que la academia conceptualizó y adoptó para designar a los gobiernos que promueven la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y otras acciones en similar sentido, sea en el nivel nacional o subnacional.

Por su parte, los demás poderes del estado, como el legislativo y el judicial, así como otras instituciones públicas o paraestatales, muestran discursivamente una voluntad semejante de hacer más transparente su gestión o promover la participación ciudadana, con lo cual crece cierta evidencia para suponer que la tendencia se irá extendiendo crecientemente hacia estos otros ámbitos institucionales. Así, con el fin de diferenciarse, cada una de estas instancias está adoptando un término específico, como “parlamento abierto”, “congreso abierto”, “justicia abierta”, etc.

Al advertir estas tendencias, acuñé el término “estado abierto” para aludir a un fenómeno común: la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013).

Como señalara en un reciente trabajo (Oszlak, 2017), la expresión “estado abierto” es más propia del lenguaje de las ciencias sociales latinoamericanas y más abarcadora de las diferentes instancias que conviven dentro del aparato estatal, incluyendo a las empresas públicas, organismos descentralizados, entes públicos no estatales e, incluso, empresas y organismos que reciben financiamiento o subsidios estatales, como los partidos políticos. Es evidente que la vigencia del término “*open government*” se debe a que, originariamente, aludía a la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno estadounidense al asumir la presidencia Barack Obama. También es bien sabido que en los países anglo-sajones, y particularmente en los Estados Unidos, la noción de “estado” se aplica, casi exclusivamente, a las jurisdicciones subnacionales. En cambio, en los países de tradición europea continental y en los de sus antiguas colonias, nos referimos genéricamente al estado, más que al gobierno. Además, es probable que al hablar de “*government*” no se esté aludiendo estrictamente al “gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al término *open governance* o “gobernanza abierta” (i.e., World Bank Institute, 2012).

Aclaro, sin embargo, que en mi interpretación, un estado abierto no es, simplemente, la suma de gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta, para nombrar los términos más habituales. Concebirlo así reduciría el concepto a un agregado institucional que si bien comparte una filosofía similar, pierde de vista el compromiso común y la vigilancia mutua que hacen a la esencia de la división de poderes en una democracia. Además, dejaría fuera otras instancias institucionales extra- o paraestatales, que también deberían transparentar su gestión, en la medida en que utilizan recursos públicos o subsidios estatales, como en los casos de sociedades con participación estatal, emprendimientos público-privados, fundaciones, fideicomisos, beneficiarios de regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, el “todo” del estado abierto es más que la suma de las “partes”.

Interpreto que como resultado de estas consideraciones, la CEPAL ha decidido adoptar el término “estado abierto” para englobar los esfuerzos de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública, que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal (CEPAL, 2017). Este giro semántico, también ha comenzado a manifestarse en la propia experiencia política de Améri-

ca Latina, como lo demuestra el Acuerdo Nacional por un Estado Abierto, que a fines de 2015 suscribieran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en Costa Rica.<sup>1</sup>

No obstante, aún si se acepta que Estado abierto es un concepto más apropiado por su connotación semántica latinoamericana o por la común adhesión a una misma filosofía de gestión por parte de los distintos componentes institucionales del estado, queda todavía por delante la tarea de establecer, tanto en el terreno académico como en el político-institucional, cuáles son sus posibles contenidos, es decir, qué tipo de políticas y acciones desarrolladas por organizaciones estatales podrían ser caracterizadas como propias de un Estado abierto. Porque sin dilucidar los contenidos, orientaciones y prácticas concretas que encierra esta filosofía, resulta imposible decir algo acerca de la formación de los actores que protagonizarán las interacciones entre el estado y la sociedad, tal como han sido imaginadas bajo las nuevas reglas.

Por lo tanto, propongo que antes de tratar el tema específico de este trabajo, es decir, la formación de personas para construir un Estado abierto, repasemos brevemente los supuestos en los que se basa una gestión pública abierta y los cambios que deberían producirse en la organización y funcionamiento del estado para que pueda considerarse "abierto". Esto último supone poder delimitar con alguna precisión el tipo de políticas e iniciativas que pueden calificarse como propias de un Estado abierto.

## Supuestos y alcances

Tres son, a mi juicio, los supuestos sobre los que descansa un estado abierto. El primero admite poca discusión: las TIC permiten hoy una fluida interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía. El segundo no es tan obvio y propone que los gobiernos deben abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su inteligencia colectiva (el llamado *crowdsourcing*) en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión. El tercer supuesto es aún más cuestionable: imagina que la ciudadanía está dispuesta a aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor). Dicho más brevemente, si los gobiernos deciden transparentar su gestión y abrirse a la colaboración de la ciudadanía, y si esta se involucra, las TIC facilitarían las interacciones entre ambas partes.

Lo cierto es que más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas, que permitirían abrigar expectativas respecto a una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten los propulsores del gobierno abierto no se sostienen en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura, es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica. Esta afirmación merece una aclaración.

La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de abrir la

---

<sup>1</sup> Esta tendencia parece extenderse rápidamente. Indonesia, por ejemplo, país líder en materia de GA, señala en su Plan de Acción 2016 que frente a las dificultades de sincronizar la labor del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales y con los demás poderes del Estado, debe desarrollarse institucionalmente hacia un "estado abierto", que no sólo formalizaría la colaboración entre las ramas ejecutiva, legislativa y el Judicial, sino también entre sus agencias gubernamentales.

caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que escuchen a los ciudadanos, respondan a sus propuestas, los acepten como co-productores y admitan que deben rendirles cuenta, además de responder a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta como mínimo una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones, pocos estarían dispuestos a modificar.

Pero además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la polis? Lo que pretendo destacar es que, como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que ésta haya sido empoderada; Tal empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se valora. Pero no siempre, aún empoderado, el ciudadano valora la participación política y está dispuesto a ejercerla.

Por otra parte, del lado de la sociedad civil, estos supuestos negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les dejen tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual.

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, la que debería existir tanto desde el lado del Estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a penetrar e instalarse con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas podría llegar a modificarse. Pero paradójicamente, también es posible que si esas barreras se derribaran, la participación ciudadana podría resultar innecesaria, porque el Estado ya habría sido el agente fundamental de esa profunda transformación social. Tiendo a pensar que nada de eso podrá ocurrir sin que el propio Estado, y también los ciudadanos, adquieran las actitudes y valores que los predispongan a interactuar bajo los supuestos, todavía irrealizables, de un Estado plenamente abierto.

¿Qué supondría alcanzar esta meta? La respuesta requiere acordar, al menos provisoriamente, cuáles son las iniciativas, proyectos, procesos y prácticas de gestión que, propiamente, dan contenido y fijan los contornos de un Estado abierto o, lo que es lo mismo, los alcances que permitirían caracterizarlo como tal. Dilucidada esta cuestión, podría comenzar a analizarse el tipo de formación que deberían recibir los actores -estatales y sociales- involucrados en el tipo de interacciones previstas en esta modalidad de gestión pública.

Diversos trabajos han tratado de precisar, con mayor o menor alcance, qué es un gobierno abierto y, por cierto, el debate no está cerrado. Decir -como lo planteó el memorandum de Obama- que debe ser transparente,

participativo y colaborativo, no fue suficiente. Tampoco lo fueron los desafíos y valores que en su momento estableció la *Open Government Partnership* (OGP) como criterios para guiar la confección de los planes de acción de los países en esta materia.<sup>2</sup> Las definiciones de la academia incrementaron la polisemia del concepto de GA (o EA) y hasta en un alarde de sincretismo creativo, un estudioso del tema propuso una definición de GA que, con el claro fin de que nada quede fuera de los alcances del concepto, le demandó 850 caracteres de texto (Cruz-Rubio, 2015). Por su parte, los propios planes de acción de los países desbordaron, con sus iniciativas, los confines aceptables del concepto, hasta incluir en los mismos, iniciativas y compromisos que en el pasado, hubieran sido considerados componentes de otros paradigmas de gestión pública.

En un trabajo anterior (Oszlak, 2015) intenté tipificar y clasificar las propuestas incluidas por un gran número de países en los planes de acción presentados a la OGP. El Cuadro I reproduce las categorías identificadas en ese trabajo. Al desagregarlas, registré 31 subcategorías diferentes<sup>3</sup>. Si cada uno de los tipos de propuestas, correspondientes a cada subcategoría, exigiera la adquisición de competencias y capacidades institucionales específicas, la magnitud del esfuerzo de formación involucrado resultaría casi inimaginable. A falta de consenso respecto a los alcances de las acciones que pueden emprenderse en nombre del GA, utilizaré el Cuadro 1 (y sus subcategorías) como base del análisis que sigue.

---

<sup>2</sup> Al elaborar sus planes de acción, los países deben mostrar que los compromisos asumidos contemplan al menos uno de cinco desafíos y se vinculan, al menos, a uno de cuatro valores que la OGP ha establecido en un intento por delimitar mejor los alcances del GA. Los desafíos son mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, gestionar más eficazmente los recursos públicos, crear comunidades seguras y aumentar la responsabilidad empresarial. Los valores son acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y tecnología e innovación para la apertura. Para cada tipo de desafío y valor, ofrece algunas ilustraciones. Pero más allá de la declaración de su carta constitutiva y de algunos criterios generales sobre los requerimientos que deben satisfacer las iniciativas en términos de relevancia o claridad, la Alianza no propone una definición propia de GA.

<sup>3</sup> El detalle de las subcategorías puede hallarse en el trabajo mencionado (Oszlak, 2015). Si bien no se reproducen aquí para no extender innecesariamente el texto, serán igualmente utilizadas para indicar el tipo de capacidades institucionales (y consecuentes necesidades de formación) requeridas para un estado abierto.

## Cuadro 1. Clasificación Temática de Planes de Acción presentados a la OGP

|   |
|---|
| Categoría 1: Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía           |
| Categoría 2: Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública |
| Categoría 3: Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega    |
| Categoría 4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios                       |
| Categoría 5. Incrementar la transparencia de la gestión pública                     |
| Categoría 6: Promover la participación ciudadana en la gestión estatal              |
| Categoría 7. Aumentar la capacidad institucional para una gestión abierta           |

### ¿Formación para qué?

La novedad que introdujo el paradigma de Estado abierto, los múltiples desafíos que plantea en la práctica de la gestión pública y la velocidad con que se han difundido sus primeras experiencias, no han permitido contar aún con un cuerpo de literatura especializada acerca de los contenidos y orientaciones que debería tener el proceso de formar personas para asumir los roles que imagina este nuevo paradigma. Ello dificulta el tratamiento del tema, por lo cual este trabajo tendrá un carácter puramente exploratorio.

De todos modos, algo parecido ocurrió cuando, en los años 90, un buen número de gobiernos de América Latina -en particular, la Argentina- asumió súbitamente una orientación privatista, lo que generó el interrogante sobre cómo debía reorientarse la formación de recursos humanos para un Estado que, de pronto, se desprendía de sus empresas, descentralizaba su gestión y abandonaba su papel regulador para cederlo al “libre” juego de las relaciones de mercado (Oszlak, 1995).

En aquellas circunstancias se planteaban diversos interrogantes que, según la respuesta obtenida podía orientar en direcciones totalmente disímiles el proceso de formación de los funcionarios públicos. De pronto, ante el súbito cambio en las reglas de juego que regulaban las relaciones entre estado y sociedad, el usuario o destinatario de las políticas públicas se convertía en “cliente”. Y la matriz estado-céntrica que por largas décadas había caracterizado a la organización social de la región, daba paso a una matriz mercado-céntrica.

Siguiendo una tendencia que se había impuesto mundialmente, Argentina había modificado profundamente el rol atribuido al estado, lo cual produjo una notoria transformación de su aparato institucional. Habían cambiado las fronteras que separaban al estado y la sociedad civil. Sectores concentrados del capital, así como la administración estatal subnacional, asumían mayores responsabilidades en la gestión pública, vía privatización, descentralización, desregulación y otras políticas típicas del neoliberalismo. También cambiaban las relaciones de poder y la distribución del excedente económico.

Desde el punto de vista de la formación de recursos humanos, la transferencia de responsabilidades funcionales a los gobiernos subnacionales y empresas privadas debió haber dado paso al fortalecimiento de capacidades para reorganizar las instituciones responsables, modificar el perfil de las dotaciones de personal, incorpo-

rar y desarrollar nuevas tecnologías, instituir mecanismos de regulación de las empresas privatizadas, etc. Pero el esfuerzo fue magro y los resultados insignificantes. En el afán por atacar la hipertrofia se acentuó la deformidad del Estado.

De todos modos, quienes reflexionábamos por entonces sobre estos temas, nos planteábamos un dilema ineludible. Resultaba claro que si el perfil del estado cambiaba, también debían modificarse los criterios con que se definía la demanda de formación de administradores públicos. Sin embargo, si se establecía una relación mecánica entre los cambios producidos en el aparato estatal y las demandas de formación, se corría el riesgo de reforzar las tendencias y problemas implícitos en esta transformación. La pregunta crítica era si la formación debía intentar corregir los sesgos sistemáticos adquiridos por el Estado en esa coyuntura o, simplemente, proporcionar las capacidades necesarias para reproducir y afianzar el modelo instituido. El interrogante conducía inevitablemente a preguntarnos si el proceso de transformación en curso, apuntaba en la dirección de las utopías institucionales alternativamente denominadas Estado "necesario", "atlético", "catalítico", "inteligente", etc. O si, por el contrario, lo que estaba ocurriendo nos alejaba cada vez más de la posibilidad de, al menos, recorrer una curva asintótica hacia esos modelos de estado deseable. Si el caso era este último, surgía un dilema entre políticas de capacitación inspiradas en imperativos ético-políticos o en consideraciones de mercado.

En términos prácticos, adscribir a una u otra posición, implicaba optar por programas, contenidos, metodologías, orientaciones y énfasis claramente diferentes. Era muy distinto enseñar a dismantelar que a fortalecer el estado; a gerenciar privatizaciones en lugar de programas sociales; a administrar conflictos gremiales en vez de negociaciones internacionales; a desregular que a regular; a transferir funciones a las instituciones subnacionales que a crear canales de participación social. Pero además de afectar variables esencialmente cualitativas, las opciones elegidas también hubieran tenido un impacto cuantitativo: la magnitud de las actividades formativas hubiera dependido en buena medida de la cantidad de personal a capacitar para el cumplimiento de unas u otras funciones. La preocupación manifestada se resumía en una breve pregunta: ¿para qué clase de Estado debían formarse administradores públicos?

Hoy, como en esa coyuntura que rememoro, la respuesta no puede sino ser prospectiva. Debe considerar escenarios institucionales alternativos cuya plausibilidad dependerá de que la situación actual, la dirección de los cambios y las condiciones futuras deseables sean debidamente ponderadas. La construcción de tales escenarios requerirá responder a preguntas como las siguientes:

- ¿Nos encaminamos hacia un Estado que tendrá por ámbito jurisdiccional principal a divisiones políticas y territoriales menores (provincias, estados, regiones, municipios)?
- ¿Cuál será en el futuro el rol del Estado empresario?
- ¿Qué grado de intervención tendrá el Estado en el plano regulatorio?
- ¿Terminará por imponerse en el sector público un régimen de personal fundado en el mérito y el desarrollo de una carrera profesional?
- ¿Cómo acabar con el clientelismo político en el acceso a la función pública?

- ¿Qué instrumentos serán más efectivos para promover la excelencia, la vocación de servicio y la rendición de cuentas, valores predominantes de una nueva cultura administrativa?
- ¿Está dispuesto el Estado a transparentar su gestión?
- ¿Y a abrir la producción e implementación de sus políticas a la participación ciudadana?

Las demandas de formación sólo pueden deducirse de los escenarios institucionales supuestos y éstos, a su vez, se construirán a partir de las respuestas que se den a interrogantes como los planteados. Naturalmente, ello no significa que la identificación de necesidades de formación -y la consecuente determinación de la demanda- deba necesariamente fundarse en un ejercicio tan abstracto y abarcador. En verdad, este ejercicio se justifica cuando se trata de formular una política nacional de capacitación de funcionarios públicos o de consensuar, con las principales instituciones responsables de la formación, programas que apunten en la dirección de dar respuesta a las demandas resultantes de los escenarios proyectados.

De todos modos, el dilema que se planteaba un cuarto de siglo atrás no presenta hoy las opciones de entonces. Ya no se trata de decidir si la formación de funcionarios públicos debe orientarse a reforzar una gestión pública ajustada a los principios del neoliberalismo o a otros valores. En la coyuntura actual se plantea una cuestión diferente: si esa formación debe seguir consistiendo en acciones aisladas de sensibilización sobre las posibilidades de desarrollar y aplicar tecnologías, normas o prácticas típicas de un EA, o debe basarse en un ambicioso programa de formación y capacitación que abarque las diversas instancias, contenidos y destinatarios que debería contemplar un esfuerzo más sistemático y de mayor alcance.

Hoy, en lugar de la ráfaga de las reformas "de primera generación" -como fueron denominadas-, soplan algunos vientos de cambio que parecerían apuntar en la dirección de conducir al mundo hacia una matriz de organización social "ciudadano-céntrica". Es decir, si el actor fundamental de la larga etapa de construcción y consolidación de los estados nacionales había sido el propio Estado; y si los años 90 abrieron un paréntesis dentro del cual el mercado cumplió un rol estelar, hoy existen evidencias de que las organizaciones sociales (el tercer sector) y la ciudadanía en general, se ofrecen a sí mismas como actor potencialmente co-responsable de la gestión pública, con la aparente tolerancia, complicidad o a veces militante promoción por parte del Estado. La filosofía que impulsa este cambio de vientos, ha pasado a ser, al menos en el plano retórico, un nuevo paradigma orientador de esta aparente transformación.

Hay mucho de fuegos de artificio en este proceso. Como ha ocurrido en otros momentos de la historia de la reforma de la administración pública y bien lo han señalado March y Olsen (1984), hay un valor retórico y simbólico importante en la decisión gubernamental de anunciar y poner en marcha reformas de este tipo, aún cuando los resultados sean magros. Resulta en tal sentido innegable que "abrir" el gobierno al escrutinio de la ciudadanía es más popular y, en definitiva, políticamente más legítimo, que ocultar sus procesos y resultados dentro de la "caja negra" que ha caracterizado siempre a su aparato institucional. Tal vez los problemas se presenten cuando, de verdad, los gobiernos decidan ser totalmente abiertos. Entretanto, mientras las puertas y ventanas del estado permanezcan "entrecerradas" y pueda controlarse el ángulo de su apertura, su voluntad manifiesta de adherir a esta filosofía constituye una apreciable fuente de legitimidad política.

Pero si quienes conducen el Estado están convencidos de que la gestión pública debe realmente basarse en la apertura, la transparencia y la participación ciudadana, de modo que la democracia adquiera un real carácter



deliberativo, deberían dejar de lado el gradualismo de las acciones y eventos aislados sobre EA, asumiendo el compromiso de desarrollar y poner en marcha una estrategia de formación acorde con la magnitud del desafío que ello implica. Soy consciente de que este planteo puede sonar utópico, sobre todo porque ya no sólo sería necesario capacitar a funcionarios públicos para desempeñarse bajo las reglas de un EA, sino también formar a distintos estamentos de la ciudadanía para que, a su vez, asuman el rol previsto en esta filosofía de gestión. No obstante, también creo firmemente que la etapa de curiosidad y deslumbramiento por la que atravesó hasta ahora la difusión de esta modalidad de gestión, debe dar paso a una programación de acciones más ambiciosa. Tal vez, inclusive, esas acciones deberían extenderse a una formación que alcance a los distintos niveles educativos de un país, de modo que los futuros ciudadanos adquieran conciencia sobre el rol que deberían asumir en una democracia deliberativa.

Me temo que, en ausencia de un proyecto semejante, el paradigma de EA puede perder vigencia, hasta integrarse a la larga lista de otros paradigmas de gestión pública que estuvieron vigentes y se sucedieron unos a otros en el pasado.<sup>4</sup> Esto no significa suponer que la tecnología no seguirá avanzando, ya que es previsible que nuevas plataformas, sistemas y aplicaciones continúen enriqueciendo y simplificando la gestión pública. Pero esta no sería más que la “cara electrónica” del EA: no es descartable que lleguemos a tener mucho más “gobierno electrónico” y, en cambio, poco “Estado abierto”. Veamos, entonces, cuáles son algunos de los desafíos que deberán enfrentarse para que ello no ocurra.

## La demanda de formación

Según la Ley de Say, toda oferta crea su demanda. El campo de la formación y capacitación de funcionarios no es una excepción a esta ley económica. La interpretación que cabe darle en este contexto es que son los prestadores de estas actividades quienes determinan en gran medida el nivel, los contenidos y, en definitiva, el perfil de la formación efectivamente realizada. Los demandantes deben ajustar sus necesidades y expectativas a la oferta disponible, o bien, satisfacerlas fuera del sistema regular de formación. Por lo general, las instituciones de capacitación en gestión pública diseñan sus programas, cursos y seminarios previendo que su oferta encontrará demanda asegurada debido a la existencia de necesidades insatisfechas, cursantes cautivos por obra de regímenes escalafonarios vigentes, profesionales deseosos de incorporar una línea más a su currículum e, incluso, candidatos legítimamente interesados en esa oferta educativa.

Pero del lado de la oferta, existe una muy reducida capacidad institucional para identificar necesidades de formación en forma sistemática, sea para el desempeño de las funciones actuales del personal o para el desarrollo de una carrera profesional que le permita acceder a puestos de mayor responsabilidad. Resulta difícil para esas instituciones articular una oferta de servicios de capacitación que conduzca a obtener los recursos humanos que requiere la gestión pública en sus distintas áreas especializadas. En parte, porque no existe tradición en cuanto a la formulación de planes y programas de este tipo; en parte, porque no es sencillo poner en marcha mecanismos para la detección de necesidades de capacitación individual; y en parte también, porque la relación causa-efecto entre exponer a un funcionario a determinada oferta de formación y lograr que adquiriera el perfil profesional que lo habilite para desempeñar ciertas funciones y/o hacerlo en forma más efectiva, no es simple ni lineal.

---

<sup>4</sup> Para un análisis de las orientaciones de esos paradigmas vigentes en el pasado, ver Oszlak, 2015.

La oferta de formación tiende a convertirse, de este modo, en el resultado de una actividad atomizada, donde prevalece la iniciativa individual de los funcionarios involucrados por sobre la necesidad institucional de contar con personal capacitado. Con pocas excepciones, cada funcionario determina qué contenidos y orientaciones resultan relevantes para incrementar su acervo de conocimientos y tecnologías, y acude para ello a los proveedores que puedan satisfacer tales inquietudes. La medida en que los conocimientos adquiridos responden verdaderamente a los perfiles requeridos por las instituciones a las que pertenece dicho personal suele ser azarosa.

Si bien puede suponerse válidamente que pocos funcionarios elegirán capacitarse en áreas totalmente desvinculadas de su quehacer profesional, también es cierto que no siempre esta capacitación estará dirigida a mantener o desarrollar las aptitudes de ese personal en función de su respectiva inserción institucional. Por ejemplo, en una carrera formalizada que fije ciertos incentivos que asocian la capacitación con la carrera y, de tal manera, operan como inductores de demandas individuales, como ha ocurrido tradicionalmente en la administración pública argentina. Al no estar especificados en los lineamientos de la carrera administrativa los contenidos de los cursos sino, solamente, los créditos necesarios, la demanda inducida resultó inespecífica. Su eventual correlación con las necesidades concretas de las áreas de gestión involucradas sólo hubiera podido efectuarse a través de una tarea de *fine tuning* que ni el INAP (institución rectora de la capacitación en el sector público) ni las instituciones de origen del personal capacitado estaban en condiciones de realizar.<sup>5</sup>

En resumen, se demanda capacitación porque existen incentivos atados a la promoción, porque el personal desea aumentar sus credenciales profesionales de modo de lograr un mejor posicionamiento en el mercado laboral, porque se requiere satisfacer necesidades operativas inmediatas en las instituciones de revista, pero no porque se haya imaginado un escenario institucional y un modelo de gestión en función de los cuales resultarían justificados determinados programas, contenidos, acciones y beneficiarios.

¿Cómo se invierte esta tendencia a que la formación dependa principalmente de decisiones individuales o necesidades coyunturales? La respuesta no es simple y tiene componentes político-institucionales, técnicos y metodológicos complejos. La formación es un sistema de vasos comunicantes en el que, como se parte de una oferta relativamente limitada, cualquier sesgo que se introduzca en cuanto a favorecer o priorizar ciertos sectores o grupos de funcionarios, tendrá consecuencias inevitables sobre los demás. En pocas palabras, me estoy refiriendo estrictamente a una política de formación de recursos humanos con un alcance nacional, como la planteada en la sección anterior.

## Capacidades institucionales para un estado abierto

La gestión pública se concibió habitualmente como un servicio del estado a un usuario o destinatario, a partir de la percepción de una necesidad por parte de un organismo público o del planteo de una demanda específica, individual o colectiva. Si bien la producción y entrega de bienes públicos, la prestación de un servicio o la aplicación de una regulación, fueron siempre concebidas como transacciones entre alguien que representa al estado y ciudadanos específicos, en la concepción del EA, el ciudadano puede pasar a cumplir otros roles: deja

---

<sup>5</sup> Esta situación está siendo revisada por las actuales autoridades del INAP, que han decidido renovar la oferta de capacitación, seleccionando nuevas fuentes y contenidos, diseñando nuevas trayectorias de carreras e intentando garantizar el impacto de la capacitación. Otras ponencias presentadas en este panel se extienden sobre este tema.

de ser el receptor pasivo de una prestación, para convertirse en co-protagonista en todo el ciclo de las políticas públicas. Por su parte, el servidor público también modifica su papel de prestador exclusivo, para transformarse en agente del ciudadano.

El Plan de Acción presentado por Holanda a la OGP en 2017 lo expresa claramente cuando afirma que, después de todo, el gobierno es hoy parte de la sociedad en red. Ya no está "a cargo" sino que es apenas un socio en el desempeño de funciones públicas. Por lo tanto, la expectativa es que el gobierno "trabaje y aprenda junto a la gente". Los socios de la sociedad civil en ese país han demandado mayor inversión en el talento humano del sector público, especialmente en el desarrollo de las aptitudes necesarias para interactuar de manera efectiva en la sociedad en red. Se trata de avanzar en una mayor profesionalización, enfocando los esfuerzos en el desarrollo de las destrezas y actitudes necesarias para desempeñarse en una sociedad donde el ciudadano ha logrado mayor protagonismo.

Potencialmente, la coparticipación puede trascender largamente la necesidad o demanda social que en primer lugar originó la relación entre un prestador y un usuario. Puede implicar, por ejemplo, la intervención de ese usuario en el diseño o en la reconsideración de las políticas públicas que fijaron los contenidos y alcances de la intervención estatal. También puede involucrar la co-producción del bien o servicio. E incluso puede llegar a convocar a ese usuario, ahora convertido en ciudadano, a participar en el proceso de dar seguimiento, controlar y/o evaluar el debido cumplimiento de la prestación, su calidad o su costo. Inclusive, ese involucramiento ciudadano podría extenderse aún más, independizándose de la necesidad o demanda específica hasta alcanzar, previo diseño de los mecanismos idóneos para ello, al conjunto de la gestión pública *tout court*. Resulta casi ocioso insistir en que todo esto exige la adquisición de capacidades institucionales hoy prácticamente inexistentes, tanto del lado del Estado como de la sociedad.

Entre las dificultades, subrayo el hecho de que existe una inveterada tendencia de los gobiernos, sobre todo los latinoamericanos, a adoptar estrategias, políticas e instrumentos de gestión innovadores sin tomar debidamente en cuenta las capacidades institucionales requeridas para su puesta en marcha pero, sobre todo, su futuro sostenimiento. Gestionar es costoso. No es sólo una cuestión de prever partidas presupuestarias para ello; se trata, principalmente, de crear las instituciones, capacitar a sus agentes, desarrollar los instrumentos, consolidar las relaciones de cooperación y, en definitiva, instalar una cultura de gestión antes inexistente. Babino (2017) propone un "triángulo de capacidades para sostener el gobierno abierto", consistente en la combinación de tecnologías, capacidades institucionales y liderazgo, entendido como capacidades personales y cognitivas de los dirigentes. Si un triángulo equilátero representara una situación de equilibrio entre estos tres elementos, el autor sostiene que las tecnologías se hallan hoy mucho más desarrolladas que las otras dos capacidades requeridas, con lo cual el triángulo representativo sería isósceles.

Como no podría ser de otro modo, si los Estados han sido hasta ahora cerrados, y sus aparatos institucionales han sido estructurados históricamente en la cultura de la opacidad y el secreto, no basta adoptar legislación, crear programas especiales de EA, realizar manifestaciones de fe en sus principios o establecer unidades organizativas especializadas en la cuestión, otorgándoles mayor o menor jerarquía. Todas estas medidas son seguramente necesarias pero insuficientes para transformar las reglas de juego que gobiernan la gestión pública y las interacciones entre estado y sociedad.

Mila Gascó (2017-289) realizó recientemente un recuento de los múltiples autores que han reconocido los retos implícitos en tal transformación. En sus conclusiones, la autora propone especialmente potenciar el

papel del empleado público como motor del gobierno abierto, para lo cual reitera una serie de medidas propuestas en un trabajo anterior (Gascó, 2015):

- Ofrecer apoyo y estructura especiales, por ejemplo, a través de programas para innovadores públicos o de incubadoras para ideas internas;
- Establecer entornos de trabajo que potencien la creatividad y la confianza, y donde las ideas puedan fluir,
- Diseñar un proceso de valoración de ideas ágil, poco burocrático, con criterios transparentes y, sobre todo, que no deba pasar obligatoriamente por un superior;
- Reconocer el trabajo del empleado público, dándole visibilidad, y
- Ofrecer tiempo a los empleados públicos para desarrollar las mejores ideas, aunque en un principio se piense que pueden ser débiles o no tener mucho potencial.

A mi juicio, iniciativas de este tipo refuerzan, no sustituyen, a los procesos de capacitación específicos en materia de EA. Fundamentalmente, lo que hacen es crear un contexto que promueve, facilita y recompensa la aplicación de los conocimientos y valores adquiridos a través de los procesos de formación, traducidos en desempeños que adhieren a esta filosofía. Pero esto resulta insuficiente para instalar un nuevo estilo de gestión pública.

Mencioné más arriba que entre los compromisos incluidos en los planes de acción presentados a la OGP, una de las categorías identificadas se vincula con acciones tendientes al aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta. Cuando se repasan sus subcategorías, pueden distinguirse iniciativas que apuntan a:

- Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
- Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA
- Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
- Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA
- Mejorar la gestión de la participación ciudadana
- Mejorar la gestión de la información

Si bien una de las subcategorías se refiere específicamente a la formación de funcionarios, el esfuerzo involucrado excede largamente este ítem y no sólo alcanza al resto de las subcategorías. En verdad, prácticamente todas las acciones en materia de EA, sus categorías y subcategorías,

Sospecho que entre los compromisos que los países asumen en sus planes de acción de GA, aquellos relacionados más directamente con el diseño y las aplicaciones de TIC son los menos difíciles de cumplir. No digo que sean sencillos sino que, comparados con aquellos que suponen el uso de tecnologías "blandas" (como liderar, coordinar, persuadir, infundir confianza o promover la cooperación), los desafíos implícitos son mucho

menores. Y aún así, las dificultades seguro variarán enormemente según la naturaleza de los compromisos “no tecnológicos” y según involucren sólo al sector público o, también, a la ciudadanía.

En esta aproximación exploratoria al tema, no puedo más que agregar algunas observaciones no sistemáticas a la cuestión de las capacidades institucionales que debería desarrollar un EA para adquirir realmente tal calificación. Luego de repasar las diferentes categorías y subcategorías de acciones tipificadas en mi trabajo ya citado (Oszlak, 2015), propondré una lista de acciones con variables dificultades de implantación, que requerirían procesos formativos y actividades de capacitación para que un gobierno consiga disponer de capacidad institucional (“no TIC-dependientes”) acorde a las exigencias de un EA.

- Desarrollar repositorios institucionales abiertos, con capacidad para la clasificación, guarda y mantenimiento de archivos.
- Organizar y administrar los mecanismos de acceso a la información pública, asegurando la rápida y adecuada respuesta a las solicitudes de los ciudadanos.
- Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad, promoviendo la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso.
- Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar y sus contenidos, estadísticas y gráficos resulten comprensibles para el ciudadano promedio.
- Diseñar y poner en marcha mecanismos que amparen los derechos de los consumidores.
- Mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios, mediante la implantación de instituciones (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo) más eficaces que los actuales.
- Desarrollar e implantar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales de los ciudadanos.
- Crear o fortalecer mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general.
- Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil.
- Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción
- Realizar actividades permanentes de contacto territorial con organizaciones sociales para la resolución conjunta de problemas.
- Diseñar y administrar mecanismos institucionales para que los ciudadanos expresen sus opiniones y sugerencias al gobierno
- Facilitar la participación ciudadana en la discusión y diseño de proyectos legislativos, habilitando mecanismos para la presentación de petitorios y demandas.
- Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

Todas estas acciones integran habitualmente los planes de acción que 75 países incluyen en sus planes de acción presentados a la OGP. Pocas atraviesan la etapa de compromiso y un número aún menor consiguen ser plenamente adoptadas, más allá de generar algunos “casos exitosos”. En todas ellas el componente TIC es innecesario o, en todo caso, es auxiliar. Y todas requerirían que Estado y ciudadanía adquirieran capacidades a las que los procesos de formación podrían contribuir.

El improvisado listado propuesto, por sí solo, da cuenta de la magnitud del esfuerzo involucrado y de la importancia de que los gobiernos consideren la adopción de una estrategia de implantación de un EA que, como mínimo, ofrezca algunos lineamientos sobre los alcances y contenidos de la futura actividad de formación en esta filosofía de gestión. De todos modos, ofreceré en la próxima sección del trabajo, algunas ilustraciones sobre cómo los países están enfrentando este desafío de formación de funcionarios y ciudadanos.

## Algunas experiencias internacionales

En el mismo año en que el presidente Obama lanzaba su célebre iniciativa sobre Gobierno Abierto, la NARA (National Archives and Records Administration) de los Estados Unidos iniciaba un ambicioso programa de capacitación en mantenimiento de archivos. Según esta agencia, esta debería ser una responsabilidad de cada empleado público. Por lo tanto, se dispuso un curso obligatorio para todos los empleados, recomendado también para los contratistas del Estado, para asegurar que cada uno comprendiera claramente cuáles eran sus responsabilidades y conociera los procedimientos respecto al manejo, guarda y disposición de los registros y archivos. Adicionalmente, junto con la NASA, instituyeron una campaña para infundir este mensaje en la cultura. La capacitación buscaba transmitir en forma práctica la gestión electrónica y física de archivos y documentos.

Desde entonces, la actividad de formación no ha cesado de crecer y la multiplicación de las páginas de Internet dando cuenta de programas, jornadas, cursos y otras formas de entrenamiento a funcionarios, empresarios, periodistas y líderes sociales se ha vuelto interminable. Intentar siquiera una aproximación que permita evaluar la magnitud del esfuerzo de capacitación involucrado, sería una tarea imposible. Sobre todo, porque estos esfuerzos son llevados a cabo por gobiernos de diferente nivel jurisdiccional, por universidades, organismos multilaterales y fundaciones privadas, de manera regular o esporádica, además de contemplar toda clase de tópicos relacionados con la problemática del EA. Por lo tanto, me limitaré a comentar una serie de experiencias de capacitación desarrolladas durante esta segunda década del siglo, que de algún modo son representativas de ese heterogéneo universo.

Lo que resulta aún más difícil de establecer es el impacto que han tenido los programas de capacitación sobre la adopción de los principios del EA en la práctica de la gestión pública o, menos todavía, sus efectos sobre el grado en que la ciudadanía expuesta a esa formación, ha tomado conciencia de que un nuevo estilo de gestión estaría en vigencia y exige a los funcionarios públicos la observancia de sus principios.

En este último aspecto, una reciente nota sobre la experiencia de *Irekia* (Abierto, en vasco), la muy ponderada plataforma del gobierno vasco, finaliza con una nota un tanto pesimista al preguntar si los ciudadanos usan efectivamente la tecnología disponible. Por ejemplo, muchas encuestas reciben, relativamente, pocas respuestas y algunas, las de apenas tres o cuatro ciudadanos. Esto es un síntoma de que es necesaria una mayor conciencia cívica a tono con las innovaciones existentes, ya que el GA es una calle de doble mano, con esfuerzos de rendición de cuentas del lado gubernamental y una cultura participativa más robusta del lado de la

ciudadanía. De modo similar, un informe oficial (Information and Privacy Commissioner of Ontario, 2016) destaca que un programa de GA requerirá un compromiso de largo plazo con la capacitación y toma de conciencia. Si bien son condiciones de éxito importantes, los resultados de una encuesta realizada en 2015 entre empleados públicos del municipio de Toronto, revela que si bien la ciudad adoptó tempranamente los principios de GA, casi la mitad de los encuestados no estaban familiarizados con ellos. Cuando se preguntó a los respondientes cuál debía ser la prioridad en materia de GA, las respuestas principales se refirieron a la educación en tecnologías, procesos y prácticas sobre el tema a todos los funcionarios, el público y los miembros del Consejo Deliberante.

Por otra parte -y este es un aspecto cuyo tratamiento es todavía más complejo-, la capacitación para un GA no se limita a ofrecer lo que, genéricamente, podríamos denominar "cursos de instrucción". A mi juicio, la formación en este campo aún no ha atravesado la fase de sensibilización acerca de la posibilidad de que nuevas reglas de juego terminen gobernando las relaciones entre Estado y sociedad, entre funcionarios públicos y ciudadanos. Nos hallamos todavía en una etapa de novedad y deslumbramiento, en la que la febril imaginación de tecnólogos, científicos sociales y políticos va descubriendo las infinitas posibilidades de cambio cultural, que junto con los avances tecnológicos, vale la pena explorar cuando los gobiernos deciden entreabrir su "caja negra". Porque a su vez, cada una de las iniciativas y compromisos que los países adoptan en sus planes de acción, así como los muchos otros asumidos por instancias gubernamentales que no llegan a formar parte de los planes de acción, demanda muchas veces capacitaciones específicas, de modo que las plataformas, sistemas, aplicaciones, normas, procedimientos u otros requerimientos propios de las acciones imaginadas, puedan concretarse.

Es bien sabido que en el campo del GA, el mimetismo es una práctica corriente: los países se copian unos a otros las innovaciones, incluso cuando el correspondiente compromiso asumido en un Plan de Acción está lejos de concretarse técnica o políticamente. Las comunidades de práctica, los congresos, los hackatones y otros "facilitadores" permiten una rápida difusión, pero por lo general, la concreción de las innovaciones y su posterior mantenimiento para evitar que sólo sea una moda episódica, requieren un esfuerzo de capacitación continuo. Por ejemplo, promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso a información pública -una de las subcategorías de acciones identificadas en los planes de acción- demanda acciones considerables en muchos frentes, con intervención de agentes que, con toda seguridad, deben ser especialmente entrenados para ello. Lo mismo vale si se trata de desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales o de abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del Estado, otras dos de las subcategorías propuestas.

Creo, entonces, que los países recién están "arañando" la superficie del problema de capacitar a sus agentes y a la ciudadanía en materia de GA, dentro -todavía- de una fase de sensibilización que está generando un clima de época al ir descubriéndose toda su potencialidad. Veamos, entonces, algunas experiencias internacionales que ilustran los contenidos que tienen hoy los esfuerzos de capacitación en GA, y han sido puestos en marcha por gobiernos de distinto nivel, por organismos internacionales y por fundaciones privadas.

Comenzaré comentando una encuesta (OCDE, 2017) sobre gobierno abierto y datos abiertos, realizada en 2015, en la que se preguntó a los países que forman parte de la OCDE y a 13 países de América Latina y el Caribe, de qué forma promueven iniciativas de GA. La encuesta trató de establecer si los gobiernos registran avances en la implantación de un GA a través de principios y prácticas propias de la gestión de recursos humanos. Se preguntó, en tal sentido, 1) si se habían incluido principios y prácticas de GA entre las competencias de los recursos humanos; 2) si estos principios y prácticas habían sido incorporados en acuerdos, evalua-

ciones o marcos de rendición de cuentas; 3) si se requería a los funcionarios reportar el progreso en la implementación de los mismos; 4) si se requería hacerlo internamente, de modo de regular el progreso logrado en tal proceso de implementación; o 5) si no se habían adoptado medidas específicas respecto de estas opciones. Si bien la encuesta no se refiere específicamente a capacitación, implícitamente permite obtener un indicador sobre el grado en que las prácticas de gobierno abierto han sido incorporadas a la gestión, lo que permite suponer un proceso previo de inducción y capacitación.

Entre los 13 países latinoamericanos encuestados, un 54% indicó que no se había implementado ninguna de las medidas descriptas, porcentaje que entre los países de la OCDE fue del 31%. Y en ALC, sólo la opción 4) obtuvo un 31% de respuestas positivas mientras que la 2), tal vez la que implica mayor grado de compromiso de adopción, apenas registró un 8% de respuestas positivas (23% en la OCDE). Esto demuestra el escaso arraigo de los principios del GA en la práctica de la gestión.

Cuando la encuesta preguntó acerca del principal desafío para implementar iniciativas de gobierno abierto, 30.8 % de los países de América Latina y el Caribe reportaron la falta de recursos financieros. Argentina, Chile, Perú y Uruguay lo centraron en la insuficiente comunicación entre los funcionarios públicos sobre los beneficios de las reformas de gobierno abierto. De modo similar, esta opción fue señalada por el 65.7% de los países de la OCDE. Alrededor de un tercio de los países de América Latina y el Caribe, incluyendo Panamá y Paraguay, identificaron fondos insuficientes para la unidad especializada en el tema como el principal desafío para coordinar políticas de gobierno abierto. Una proporción similar, que incluye a Argentina, Brasil, El Salvador y Uruguay, señaló que el principal desafío de coordinación es la ausencia de mecanismos institucionales para colaborar con los actores clave (ONGs, sector privado). En contraste, para el 57.1% de los países de la OCDE, la insuficiencia de incentivos (por ejemplo, de carrera o financieros) en las instituciones de gobierno era el principal desafío para poner en marcha estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

En verdad, implementar estrategias de gobierno abierto involucra cambios en el modo de gestión tradicional de los gobiernos. Los empleados estatales son actores clave de esa gestión. Abrir canales a través de la administración de recursos humanos garantizaría el compromiso del personal con el cambio de prácticas. Algo más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe incluyendo Colombia y Guatemala indicaron que, hasta el momento, ninguna acción concreta se ha tomado para promover el gobierno abierto a través de prácticas de administración de recursos humanos. En el 31% de estos países (por ejemplo, Brasil y Panamá), se espera que los funcionarios y empleados de gobierno reporten internamente sobre el progreso en la implementación de políticas de gobierno abierto. Países como Argentina, Costa Rica y Perú promueven la implementación de iniciativas de gobierno abierto a través de la inclusión de principios y prácticas de gobierno abierto en el ámbito de competencia del área de recursos humanos del gobierno. Finalmente, una aproximación diferente es la de México, en donde los principios y prácticas de gobierno abierto forman parte de los acuerdos y/o evaluaciones y marcos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Describiré ahora algunas experiencias recientes de formación en GA, identificadas en países de diferentes áreas geográficas. Entre las iniciativas que promueve Indonesia en su Plan de Acción presentado en 2016, se propone aclarar los lineamientos de la participación ciudadana para facilitar que una mayor proporción de la población se involucre en la gestión pública. Por ejemplo, desarrollar un Código de Práctica sobre Consulta al Ciudadano, que permita delinear el rol de la consulta pública en el proceso de producción legislativa, especificar las oportunidades de involucramiento público y crear mecanismos para que el gobierno pueda determinar cómo los procesos de consulta, influyen sobre las políticas. Una condición para ello -prevé el Plan- es promover una cultura de involucramiento comunicando resultados e "historias exitosas" al público



y a los empleados públicos, por cierto una actividad formadora. Y agrega que la inversión en capacidades de extensión y comunicación -tales como proveer guías para la comunicación pública y capacitación de funcionarios públicos- es esencial para promover una efectiva participación de los ciudadanos, al otorgarles la sensación de que su tiempo y esfuerzo tienen sentido.

Al parecer, el gobierno indonesio está convencido de que apoyar el involucramiento de la sociedad civil en la tarea de gobernar debe constituir una prioridad. Si bien, según afirma, la relación entre el público y el gobierno se ha profundizado, existe amplio terreno para incrementar el papel de las ONG, para lo cual el gobierno puede ofrecer herramientas y oportunidades de entrenamiento a representantes de la sociedad civil y del público, para que colaboren en el planeamiento, implementación y evaluación de las políticas gubernamentales y así afirmar su posición de socios en la provisión de servicios públicos.

Otras iniciativas que también requieren actividades de formación y difusión se orientan a promover el acceso a la información pública, derecho que el marco jurídico del país asegura, pero que aún requiere asegurar el anonimato de las solicitudes y difundir el conocimiento sobre la legislación en la materia. Por último, y siempre en la materia que concierne a este trabajo, el gobierno de Indonesia juzga importante un mayor esfuerzo en construir capacidades para que los empleados públicos procesen la información recibida durante audiencias y consultas públicas (*musrenbang*) y puedan devolver al público la información sobre las decisiones adoptadas.

Como parte de su plan de prevención de la corrupción, Hungría se comprometió con la OGP a lanzar un ambicioso programa de capacitación sobre integridad en la función pública para altos funcionarios, administradores y personal al servicio de la administración pública, por el que han pasado miles de cursantes. Y para permitir que los ciudadanos aprendan acerca del contenido y requerimientos de esta formación, organizó sesiones abiertas de entrenamiento para funcionarios públicos en las principales ciudades del país, donde los ciudadanos podían participar como observadores previa inscripción, a fin de conocer y evaluar este método de capacitación en servicio creado para difundir una cultura de integridad.

En Bangladesh, el lanzamiento de un programa nacional de entrenamiento sustantivo sobre Datos Abiertos fue la actividad inicial de un programa de fortalecimiento institucional para un mayor acceso a datos gubernamentales abiertos, en asociación con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) y la oficina del primer ministro de Bangladesh. Entre sus actividades busca incrementar los conocimientos y destrezas de todas las partes involucradas, monitorear y evaluar la iniciativa de datos abiertos.

Moldava también puso en marcha un proyecto de implementación de los principios del GA para involucrar a los ciudadanos en procesos de formulación de políticas; dio apoyo y entrenamiento al gobierno moldavo y a la sociedad civil, para que el diseño de políticas y la toma de decisiones sean más abiertos y transparentes; y promovió la participación de individuos y organizaciones cívicas. Como resultados de estos esfuerzos, se produjo una guía ABC sobre involucramiento ciudadano, así como una guía similar en línea. Estas guías proporcionan ayudas concretas a empleados públicos y organizaciones cívicas, dándoles conocimientos sobre cómo implementar los principios del GA en su actividad cotidiana. Para preparar estas guías, la Academia de e-Governance organizó un viaje de estudio y planificación para expertos moldavos en GA e implementó un estudio en Moldavia para trazar un mapa de la situación relativa al GA. El estudio reveló la necesidad de incre-

mentar el conocimiento general de los funcionarios públicos sobre los principios e involucramiento en gobernanza abierta. Sobre la base de los resultados del estudio y la experiencia moldava, la Academia organizó dos seminarios de capacitación para más de 90 servidores públicos y representantes de la sociedad civil, para apoyar el desarrollo de competencias locales. En las reuniones se utilizaron juegos interactivos en materia de involucramiento a fin de que los participantes ganaran destrezas prácticas en la materia. Por su parte, las recomendaciones planteadas en ambas guías han sido objeto de actividades de seguimiento en ministerios e instituciones estatales del país, a través de mesas redondas y cursos de entrenamiento.

Entre los países más avanzados, Canadá lanzó en su Plan de Acción 2014-2016, un programa nacional de extensión que incluyó eventos, talleres de trabajo, hackatones y concursos nacionales de oportunidades para jóvenes. También financió iniciativas del sector privado y la sociedad civil orientadas a mejorar las destrezas digitales de los canadienses, incluyendo especialmente a pequeñas empresas rurales, conocimientos esenciales para la juventud del norte del país y acreditación de gestión tecnológica de empresas. Por último, cabe señalar que en el documento producido al final de su mandato<sup>6</sup>, el gobierno saliente del presidente Obama resumió los que consideró los 66 logros de su presidencia en materia de GA. Ninguno de ellos se refirió a la cuestión de la formación o capacitación en la materia. Tal vez porque todos requirieron alguna forma de capacitación.

Muchas más numerosas son las iniciativas adoptadas por gobiernos sub-nacionales en materia de formación para un GA, dada la mayor cantidad de gobiernos de ese nivel. Una iniciativa inédita se registró recientemente en San Pablo, Brasil, donde esa ciudad se embarcó en un ambicioso experimento para educar a sus empleados públicos acerca de los beneficios de la transparencia. Según Hermosilla y Noveck (2015), se trata del programa de entrenamiento de servidores públicos de mayor magnitud del mundo. Unos 150.000 están siendo reentrenados a través de una variante del *crowdsourcing*. El programa, conocido como Agentes del Gobierno Abierto, forma parte de una iniciativa de mayor alcance denominada San Pablo Abierta, y busca capacitar funcionarios a través de una técnica de aprendizaje "entre pares" (*peer to peer learning*), donde los empleados aprenden **de los ciudadanos**. Los cursos no sólo están dirigidos al personal estatal y representantes electos de la comunidad, sino también a activistas sociales y la población en general.

Iniciado en 2015, el programa busca estimular la participación social como agente formativo de los funcionarios públicos. En la edición 2017 del programa, 56 agentes realizan 10 horas/meses de actividades formativas en diferentes temáticas: Transparencia y Datos Abiertos; Gestión Participativa y Mapeamiento Colaborativo; Innovación, Tecnología Abierta y Colaborativa; y Cultura Digital y Comunicación. Se propone compartir los conocimientos con ciudadanos, consejeros y servidores públicos. Cualquier persona con conocimientos relacionados con esos temas puede enviar propuestas para cualquiera de estas categorías. Se busca enseñar a diferentes públicos sobre asuntos seleccionados, con vistas a lograr una ciudad más abierta y participativa. Los proponentes deben registrarse en el portal SP Cultura e inscribir posteriormente su proyecto. Los 56 seleccionados se distribuyen en dos ciclos de 3 meses, conformados por 28 agentes. La iniciativa constituye el brazo brasileño de la OGP y se propone combatir la corrupción y fortalecer a la ciudadanía.

La apuesta de la ciudad de San Pablo parte de la noción radical de que el aprendizaje puede ocurrir fuera de las instituciones formales que forman funcionarios. Para este año (2017) se prevé que 25.000 participantes pasarán por estos cursos durante el año y para inducir la participación, los empleados municipales que cursan el programa ganan créditos en el sistema de evaluación municipal, lo que les permite incrementar sus salarios.

---

<sup>6</sup> <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/07/fact-sheet-united-states-commitment-open-government-partnership-and-open>

Cualquiera de los 11 millones de residentes puede convertirse en un “agente de gobierno abierto” y ofrecer capacitación en cualquiera de las siguientes áreas: tecnología abierta y colaborativa; transparencia y datos abiertos; comunicaciones en red; y gestión colaborativa. El único requisito es que el capacitador potencial se comprometa a ofrecer un curso de 10 horas mensuales durante seis meses a 40 personas por curso. Como sólo la mitad de la población brasilera tiene acceso a Internet, la capacitación es presencial. La ciudad ofrece espacios para ello (como bibliotecas, escuelas y centros culturales) y los capacitadores reciben un estipendio de 1.000 reales (unos U\$S 270). Para enseñar los 24 cursos iniciales, el Comité de Gobierno Abierto de San Pablo recibió 200 solicitudes y seleccionó 48 capacitadores, provenientes de una variedad de estratos sociales y profesionales. Un 42% eran mujeres y un 40%, integrantes de minorías<sup>7</sup>.

Los organizadores explican que, al menos en la primera fase del programa, evitaban que fuera el gobierno quien definiera los formatos y las materias específicas, prefiriendo identificar qué estaban haciendo los ciudadanos en la ciudad. Está por verse si en futuras iteraciones de este proceso la ciudad intentará promover determinados temas y si mantendrá el “llamado abierto” para reclutar capacitadores y captar aquellos con un know-how específico. También queda por verse si, y de qué manera, estos cursos ciudadanos modifican la forma en que gobierna San Pablo, formula políticas y resuelve problemas, y si los cursantes estarán mejor preparados para servir al público. Como mínimo, el objetivo de los promotores, que parece que están logrando, es que un mayor número de servidores públicos se vean expuestos a los tópicos del gobierno abierto, lo cual, en si mismo, podría contribuir a su mayor efectividad en la gestión pública<sup>8</sup>.

En los Estados Unidos, prácticamente todos sus gobiernos estatales han dictado normas y creado programas para capacitar funcionarios públicos en diversos aspectos del GA. En el estado de Washington, por ejemplo, la capacitación de funcionarios, electos o no, de los gobiernos locales de ese estado, ha sido establecida por una ley de 2014. La norma es estrictamente taxativa sobre el tipo de formación que deben adquirir todos los funcionarios en esta materia y los cursos, que son obligatorios, se dictan de manera presencial y virtual, existiendo gran cantidad de materiales en la web.<sup>9</sup> Una sección especial de la ley está dedicada a la capacitación de personal responsable de los archivos públicos.

La declaración que justifica esta ley, indica que el pueblo del estado no resigna su soberanía a las agencias que lo sirven. Al delegar su autoridad, el pueblo no otorga a sus servidores públicos el derecho a decidir qué es bueno que el pueblo sepa y qué no. El pueblo insiste en ser mantenido informado, de manera de poder mantener el control sobre los instrumentos que ha creado. La norma es muy minuciosa y deja poco librado a la interpretación. Por ejemplo, al referirse a las “reuniones públicas”, las define como encuentros en los que se deciden acciones. Y una “acción”, a su vez, involucra a transacciones que incluyen, sin limitarse a ellas, a) la recepción de testimonios públicos, b) deliberaciones, c) discusiones, d) consideraciones, e) revisiones f) evaluaciones y g) acciones finales.

En el País Vasco, España, la ya comentada plataforma *Irekia*, así como la plataforma web *Euskadi*, no son solamente plataformas de datos abiertos, sino que, deliberadamente, buscan fortalecer la participación ciuda-

---

<sup>7</sup> La periodista y escritora, Martha Lopes, dicta un curso titulado “Género y Poder: reconstruyendo la comunicación en las redes”. Wellington Da Silva, un tecnólogo con maestría en negocios, enseña “Introducción a la Programación Lógica aplicada al Gobierno Abierto”. Y Osvaldo Santana, productor de video, conduce el curso “Creación y Diseminación de Multimedia”. Otros cursos abarcan temas que van de la “cartografía cultural” al marketing a través redes sociales para “hacktivism” (es decir, escritura o reescritura de programas informáticos, a efectos de directa o indirectamente promover o privilegiar estrategias o políticas tales como libertad de expresión, derechos humanos o ética de la información.

<sup>8</sup> Para mayor información, <http://www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html>

<sup>9</sup> El Código del Gobierno de Texas contiene disposiciones similares para todo funcionario electo o designado de recibir obligatoriamente, capacitación sobre legislación relativa al GA.

dana para asegurar mayor rendición de cuentas. Esta iniciativa gubernamental es un buen ejemplo de cómo las plataformas tecnológicas, conjuntamente con una buena capacitación del servicio civil, pueden abrir caminos para el involucramiento ciudadano. En la provincia de Ontario, Canadá, la formación de funcionarios busca que los principios del GA queden enraizados en sus responsabilidades cotidianas, incluyendo la promoción del involucramiento ciudadano. Lo intenta a través del desarrollo de guías ministeriales, comunidades de práctica, lanzamiento de casos piloto y formación de formadores.<sup>10</sup>

La sociedad civil también se ha mostrando sumamente activa en la organización de eventos y programas de capacitación en EA. Una especialidad que ha crecido enormemente en años recientes es el periodismo de datos, que hoy requiere el auxilio de analistas de datos y programadores como asistentes de los periodistas. Las escuelas de periodismo en los Estados Unidos ofrecen cursos y seminarios dirigidos a mejorar la calidad y profundidad del trabajo profesional, llenando los vacíos existentes en los programas y recursos educacionales. Buscan entrenar sobre cómo solicitar documentos públicos, detectar cuestiones críticas en la ejecución de políticas o identificar aspectos positivos de la gestión estatal, como políticas de ética pública, financiamiento gubernamental, adquisiciones públicas o contribuciones a los partidos políticos, temas sobre los que los periodistas deberían adquirir conocimiento y destrezas investigativas.

TASC *Think-tank for Action on Social Change*, una importante ONG, desarrolló una caja de herramientas (*tool-kit*) para gobierno abierto que utiliza para ofrecer cursos a ciudadanos. Uno de ellos, por ejemplo, consiste en un taller de trabajo de medio día de duración, en el que se enseña a los participantes cómo entender la información sobre ingresos y gastos públicos sin poseer una formación en economía, para lo cual se identifican las partes más relevantes, según el área de interés particular de los cursantes. También sirve para que estos descubran cómo pueden influir sobre los funcionarios clave que toman decisiones en el área de las finanzas públicas, respecto de la asignación del gasto.

Otra experiencia interesante es la propuesta por la TCOG (*Tennessee Coalition for Open Government*), que ofrece cinco clases de servicios y programas: 1) una línea de ayuda para ciudadanos, periodistas y funcionarios públicos, sobre acceso a archivos gubernamentales o a audiencias convocadas por organismos públicos; 2) presentaciones públicas sobre el estatus de la transparencia en el gobierno de Tennessee, con énfasis en los derechos ciudadanos sobre archivos y sobre participación en reuniones abiertas, así como en cuestiones relativas a acceso, como tasas, privacidad, litigios y legislación; 3) capacitación para periodistas y estudiantes, sobre herramientas y conocimientos requeridos para la obtención de información pública o el acceso a audiencias en las que se restringe o no se reconoce este derecho; brinda también capacitación sobre la disponibilidad de repositorios de datos; 4) TCOG conduce periódicamente encuestas sobre la situación del GA en Tennessee y la disponibilidad de información gubernamental para el público; y finalmente, 5) propone legislación, casos judiciales y opiniones jurídicas sobre el impacto del GA en dicho estado.

Finalmente, resulta ponderable el esfuerzo de ONG europeas, como JOINUP o INVOLVE, que dictan continuamente cursos sobre diversos aspectos de GA. Y prácticamente todos los organismos públicos multinacionales, como OEA, PNUD, BID, CAF, CLAD o Banco Mundial, brindan regularmente o apoyan financieramente programas de formación y capacitación en este campo.

---

<sup>10</sup> Al respecto, véase <https://www.ipc.on.ca/wp-content/uploads/2016/08/Open-Government-Key-Implementation-Considerations.pdf>

## Una reflexión final

Esta ponencia intentó abrir camino hacia una reflexión más sistemática sobre cómo y hacia dónde debe orientarse la formación en materia de Estado Abierto. Comenzó planteando por qué habría que referirse a Estado y no simplemente a Gobierno Abierto, como lo ha venido haciendo hasta ahora el *mainstream* de la literatura y de los programas gubernamentales sobre el tema, aún cuando existen signos de que esa tendencia estaría cambiando.

Enseguida, el trabajo repasó los supuestos sobre los cuales reposa esta filosofía de gestión pública, poniendo de relieve el endeble fundamento de algunos de esos supuestos y, sobre todo, la magnitud de los esfuerzos que se requieren del lado del Estado y la sociedad para que dichos supuestos se conviertan en bases firmes de un EA.

Al plantear la pregunta "¿formación para qué?", se apuntó al estilo de gestión pública que implica la relación Estado-sociedad bajo la lógica del EA, marco de referencia inevitable para considerar los contenidos y orientaciones de la formación. En tal sentido, se rememoró el dilema planteado a los especialistas sobre el tipo de formación a ofrecer, cuando hace un cuarto de siglo atrás se transformó de la noche a la mañana el rol y estilo de gestión estatal bajo el neoliberalismo, aunque en la coyuntura actual, el dilema se plantea entre acciones incrementales de capacitación o una estrategia global que contemple la magnitud y alcances del esfuerzo de capacitación y formación involucrado.

Entre los desafíos a superar, se analizaron algunas de las características y déficits que presenta la relación entre oferta y demanda de formación de funcionarios, para luego explorar cuáles serían las capacidades institucionales requeridas en un EA, teniendo en cuenta la gran variedad de iniciativas y políticas que han expandido la tipificación de las acciones adoptadas por los gobiernos en este campo.

Por último, se pasó revista brevemente a algunas experiencias internacionales que se vienen llevando a cabo en materia de formación y entrenamiento de funcionarios y ciudadanos en diversos aspectos (tecnologías, normas, prácticas) propios de un EA, cuyo limitado alcance contrasta visiblemente con la magnitud del esfuerzo global requerido.

Es evidente que para que los principios del EA se instalen en la cultura y la práctica de la gestión pública, hace falta mucho más que programas y cursos de formación, por más que las acciones en marcha no son desdeñables. Se reitera la necesidad de un enfoque mucho más global y estratégico, que tome en cuenta y realice un seguimiento sistemático de los programas en marcha, pero que permita dimensionar la demanda potencial de formación y las posibilidades de atender esa demanda proyectando las modalidades y recursos que serán necesarios. El riesgo de que EA termine siendo poco más que gobierno electrónico no es descartable, porque el cambio tecnológico, en última instancia, es hoy mucho más fácil de implantar que el profundo cambio cultural y político requerido en un EA, en tanto involucra las preferencias gemelas de una gestión pública "opaca", de parte de una proporción indeterminada de funcionarios públicos, y de un comportamiento de *free riding*, por parte de los ciudadanos, convencidos del "valor" de la participación pero no de su "práctica".

## Referencias

- Cruz-Rubio, C. N. (2015). "Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Número 8, Marzo-Agosto.  
<http://hosting01.uc3m.es/Erevistas/index.php/EUNOM/article/view/2471/1384>
- Babino, Luis (2017), *Gobierno Abierto: moda u oportunidad*. En Naser, A., Ramírez-Alujas, A. y Rosales, D. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Cepal, Santiago.
- Gascó, Mila (2017). Las claves para abrir gobiernos: una mirada desde la burocracia. En Naser, Rodríguez-Alujas y Rosales, op.cit.
- Hermosilla, María y Noveck, Beth Simone (2015). What citizens can teach civil servants about open government. *Governing the States and Localities*, December 17.
- March, James y Olsen, (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*. Vol. 78, No. 3. September.
- Oszlak, Oscar, 1995. As demandas de formacao de administradores públicos frente ao novo perfil do estado, *Revista do Serviço Público*, Jan. 1995.
- OCDE, BID, 2017. Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe
- Oszlak, Oscar (2012). "Gobierno Abierto: Promesas, supuestos, desafíos".
- Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012.
- Oszlak, Oscar (2013). "Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Trabajo presentado en el panel "Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones", XVIII Congreso Internacional del CLAD, Montevideo.
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. En Kaufman y Oszlak, Teoría y Práctica del Gobierno Abierto, IDRC-OEA
- Oszlak, Oscar (2015) "La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes". En Pliscoff, Cristian, compilador: Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas. Santiago, RIL Editores.
- Oszlak, Oscar (2017) "La noción de Estado Abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en Naser, Ramírez-Alujas y Rosales, op.cit.
- World Bank Institute (2012). Supporting Open Governance. Disponible en <http://wbi.worldbank.org/wbi/content/supporting-open-governance>.

## Sobre los autores/ About the authors

Oscar Oszlak es PhD Political Science y Master of Arts in Public Administration, UC Berkeley; Dr. Economía y Contador Público Nacional (UBA, Argentina); Graduado del International Tax Program, Harvard Law School. Ex Director Maestría Administración Pública UBA, Investigador Superior CONICET, Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education. Investigador titular del CEDES, área política y gestión pública. Doctor Honoris Causa de la U.N. de Cuyo (2015). Personalidad Destacada de las Ciencias Económicas, Políticas y Sociales por Ley de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. Profesor Consulto de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, Profesor Titular en Programas de Posgrado de las Universidades de Buenos Aires, ISEN, San Andrés, FLACSO y San Martín. Ex Profesor en Tres de Febrero, Patagonia y otras. Obtuvo los siguientes premios y becas: UN, Peter Odegard Award, Tinker, Rockefeller, Guggenheim, Ford, CLAD, etc. Ganador del primer International Public Administration Award 2003 (American Society for Public Administration). Autor de "La Formación del Estado Argentino", "Merecer la Ciudad: los Pobres y el Derecho al Espacio Urbano", "Proceso, Crisis y Transición Democrática", "Estado y Sociedad: Nuevas Reglas de Juego", "Teoría de la Burocracia Estatal: Ensayos Críticos" y alrededor de otros 100 artículos, capítulos de libros, etc., publicados en Argentina, Estados Unidos, Europa y Asia.

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

## Aprendizajes y experiencias en presupuestos participativos: se hace camino al andar

Pagani, María Laura

*IdIHCS, Investigadora Asociada de la CIC. Universidad Nacional de la Plata*

 [mlpagani76@gmail.com](mailto:mlpagani76@gmail.com)

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

---

### Resumen

En este artículo abordamos tres presupuestos participativos de municipios argentinos (La Plata, Morón y Pinamar) describiendo en primer lugar el contexto y la metodología de implementación. El eje central es la reflexión sobre qué tipo de aprendizajes se construyen en los procesos participativos, colocando el énfasis en la mirada de los actores y sus experiencias, perspectiva más reciente en los estudios iniciados en el país respecto a esta política. Este interrogante requiere pensar a los actores como productores de la dinámica de la política pública, problematizando una visión consolidada en los estudios de participación ciudadana que toma como lineal las influencias de la ciudadanía en la política pública y que otorga menor importancia a la orientación inversa de la relación, los efectos de estas políticas en los actores que intervienen en ella.

### Palabras clave

Participación, presupuesto participativo, gobierno local, aprendizaje de políticas.



## Abstract

In this article, we address the study of three participatory budgets of Argentine municipalities (La Plata, Morón and Pinamar), describing in the first place the context and its implementation methodologies. The central axis here is to know what type of learning is built in the participatory processes, placing emphasis on the view of the actors and their experiences, a more recent perspective in the studies initiated in the country regarding this policy. This issue requires to think in the actors as main producers of policy dynamics itself, so questions a consolidated vision in the studies of citizen participation that assumes a linear perspective of the influence of citizens in public policy, and gives less importance to the inverse orientation of that relationship, that is, the effects of policies over the actors that intervene on it.

## Keywords

Participation, participatory budget, local government, policy learning

---

## Introducción

Las políticas de participación en la escala local se expandieron en Argentina en una etapa de transformaciones que atravesaron los gobiernos municipales a partir de la reforma del Estado, que implicó entre otros procesos, el traspaso de competencias en un marco de crecimiento de las problemáticas sociales. Los municipios fueron escenarios directos de las demandas de la ciudadanía debiendo redefinir sus roles y estrategias de gestión. De este modo, incorporaron en sus agendas de gobierno programas referidos al bienestar de la población y orientados a una heterogeneidad de temas: sociales, empleo, salud, promoción económica y calidad ambiental, por mencionar algunos ejemplos. En muchos casos, como explica García Delgado (1998), estas nuevas competencias no fueron acompañadas por mayores recursos y algunos municipios implementaron herramientas de gestión e iniciaron procesos de desconcentración territorial.

En un primer momento, a fines de los '90 surgieron los Planes Estratégicos locales y a partir de la crisis del 2001, y de la emergencia de las asambleas barriales, comenzaron a promoverse otras políticas de participación que intentaron canalizar la movilización y demandas populares. En este contexto se enmarcaron los primeros Presupuestos Participativos (en adelante PP), como una política novedosa en nuestro país, ya que promovía la participación en un aspecto de la gestión reservado hasta entonces a las máximas autoridades políticas y que se elaboraba mediante criterios técnicos.

El PP, originado en Porto Alegre a fines de los años '80, se difundió por varios países con diversas metodologías y fue impulsado por académicos, dirigentes políticos de diversos partidos y organismos internacionales como una herramienta apta para mejorar los gobiernos locales. Pasado varios años de su desarrollo y expansión se ha reflexionado sobre sus diseños, implementaciones y resultados. En este artículo abordamos tres municipios argentinos (La Plata, Morón y Pinamar) describiendo en primer lugar el contexto y la metodología de implementación. Sin embargo, el eje central es la reflexión sobre qué tipo de aprendizajes se construyen en los procesos participativos, colocando el énfasis en la mirada de los actores y sus experiencias, perspectiva más reciente en los estudios iniciados en el país respecto a esta política. Este interrogante requiere pensar a los actores como productores de la dinámica de la política pública, problematizando una visión consolidada

en los estudios de participación ciudadana que toma como lineal las influencias de la ciudadanía en la política pública y que otorga menor importancia a la orientación inversa de la relación, los efectos de estas políticas en los actores que intervienen en ella.

### **Marcos para los estudios de la participación en la escala local**

En este apartado identificamos distintos argumentos que fue asumiendo la participación como expresión de la relación entre el Estado y la sociedad en las políticas públicas.

En primer lugar, ubicamos las investigaciones académicas que problematizaron acerca de los vínculos entre participación y democracia y la relación entre instituciones representativas y participativas (Landau, 2009; Annunziata, 2011; Carmona, 2012). Asimismo, se menciona la participación como medio de fortalecimiento de la sociedad civil y como medio de socialización de la política (Cunill Grau, 1991). Se resalta la construcción de sujetos activos y el surgimiento de líderes con mayores capacidades para negociar con las autoridades políticas (Navarro, 2008). En este punto consideramos que es interesante retomar a Avritzer (2014: 21) que reflexiona hasta qué punto los PP pueden representar una forma de profundización de la democracia en Brasil y ser extendido a otras ciudades y regiones del mundo.

Un segundo grupo de estudios se centran en los cambios en la gestión y las políticas públicas. Los fundamentos están en relación con la redistribución más justa de los recursos (Caruso et al., 2010) y, por lo tanto, con una mayor equidad social en la inversión pública incorporando a sectores sociales tradicionalmente excluidos de las decisiones gubernamentales (Souza, 2004) o favor de población con desventajas culturales, sociales y económicas (Pineda Nebot y Fernández Rodríguez, 2005).

Un tercer eje de análisis es la relación entre participación y territorio. Aquí se ubican los investigadores que relaciona los PP con el desarrollo local (Cabannes, 2004) y enfatizan el protagonismo del sujeto "sobre el espacio que habita" (Barragán, Sanz y Romero, 2015:370), en la medida que los espacios construidos provean de una serie de condiciones que los hagan apropiados para el desarrollo de la vida humana. Para otros, la participación se ve reducida en la "trampa de la proximidad", a problemas del entorno inmediato, donde se expresan reclamos localizados (Blondiaux, 2013: 83-4).

Hasta aquí estas aristas se manifiestan en la cita de Cabbanes (2004: 3), que tomamos como síntesis de las distintas posturas, "el Presupuesto Participativo tiene varios beneficios potenciales, tanto para el gobierno local como para la sociedad civil; puede mejorar la transparencia del gasto municipal y estimular la participación de la ciudadanía para la toma de decisiones en cuanto a la disposición de los recursos locales; puede aumentar los ingresos de una ciudad y canalizar la inversión municipal hacia la infraestructura básica en barrios de escasos recursos; puede reforzar las redes sociales y ayudar a mediar las diferencias entre los líderes electos y los grupos de la sociedad civil".

Otro punto de partida es una mirada micro social sobre los procesos participativos. La perspectiva que coloca el énfasis en los actores y sus experiencias es más reciente en el país. Entre ellos reconocemos como antecedentes los estudios del PP en Rosario, que enfatiza en las relaciones sociales y subjetividades políticas (Bloy, 2008) y sobre las implicaciones subjetivas y emocionales de quienes participan (Ford, 2008).

Continuando con la cuestión de la subjetividad la concepción de Anunziata (2011) resulta central, a partir del concepto de "proximidad" no sólo geográfica sino simbólica, como disposición de escucha de cada vivencia

que surge en estos dispositivos de participación, a los que caracteriza como una vivencia que es narrada, “como una experiencia sufrida, transformándose así la actividad de tomar la palabra en una actividad catártica” (Annuziata, 2013: 129, 130).

Finalmente, nos detenemos en una perspectiva que nos resulta de interés para el análisis de los PP desde la mirada de los actores, es la de los aprendizajes, sobre la que se realiza el análisis de los casos. En este marco podemos citar una serie de trabajos surgidos de los PP en Brasil, que Fischer y Moll (2002) denominan “pedagogía de la vida en la ciudad” y de Pontual (2004) como “escuelas de ciudadanía”. Estos autores se refieren al desarrollo de procesos pedagógicos que cuestionan y transforman los lugares de los sujetos en las relaciones con entre las organizaciones sociales y con el Estado y que, paulatinamente, transforman el propio Estado. Entienden que los PP tienen la capacidad de potencializar espacios de educación para la vida en la ciudad, de impulsar pedagogías como prácticas que se configuran en diferentes formas de organización y acción colectiva en la esfera pública. Las prácticas del PP comienzan a constituirse, a lo largo de su desarrollo, en un proceso educativo que proporciona importantes aprendizajes para los actores estatales y para los de la sociedad civil.

En el caso de Argentina también se realizaron algunos análisis de los PP en cuanto a las posibilidades de generación de aprendizajes. Por ejemplo, respecto a los vecinos participantes Rossi y Pavese (2009) caracterizan la experiencia del PP como “escuela de participación y gestión asociada” o “sistema de educación cívica no formal”; Lerner y Schugurensky (2007) mencionan un proceso de educación informal sobre la ciudadanía y la democracia, y otros autores (Rivera y Suárez, 2009 y Landau, 2009) se refieren a la generación de nuevas capacidades en los actores intervinientes.

## Características de los casos analizados

A continuación se exponen los tres casos seleccionados de PP. Es importante señalar las características diferentes de los municipios, en cuanto a cantidad de población, extensión territorial, perfil socio-económico, cantidad de años en los que se impulsó esta política y diseño que asumió la misma (instancias de asambleas, actores participantes, tipos de proyectos presentados, entre otros).

### Morón

Morón se encuentra ubicado en el centro del área metropolitana de Buenos Aires. En 1994 este partido fue fraccionado<sup>1</sup> en tres municipios: Ituzaingó, Hurlingham y Morón.

Según los datos del último censo (2010) en Morón viven 321.109 habitantes, con una densidad de 57.75 habitantes por km<sup>2</sup>. En lo que hace al perfil económico, el partido fue consolidándose comercialmente, al tiempo que su trama industrial está en la actualidad compuesta sobre todo por pequeñas y medianas empresas.

El PP comienza en 2006 en el marco de un programa más amplio de Descentralización Municipal y se desarrolló con un conjunto de políticas orientadas a la planificación urbana (Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020), la ampliación de derechos, la promoción de la transparencia. Esta política continuó aunque con cambios, cuando cambia el signo político de la gestión municipal en 2016.

---

<sup>1</sup> El objetivo de esta medida fue crear municipios con una población máxima de 300.000 habitantes, de manera que la administración de los mismos se convirtiera en más eficiente.

El PP dependió de la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria, de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales.

Se implementaba a partir de asambleas que se desarrollaban en distintas instituciones (centros de jubilados, de fomento, centros de salud, escuelas, etc) y eran organizadas desde las Unidades de Gestión Comunitaria<sup>2</sup> (UGC). En las asambleas se convocaba a los vecinos a presentar ideas, reclamos, sugerencias para mejorar la ciudad. En esta instancia se elegían a los vecinos delegados/as, también denominados "voluntarios", que eran los que mantenían contacto con los técnicos que se desempeñaban en las UGC. A estos últimos se los llama operadores territoriales, que tenían como función organizar las asambleas, la difusión, mantener contactos con delegados/as y vecinos, organizar el recuento de votos, etc.

Las propuestas surgidas en las asambleas se compilaban en cada UGC y se realizaba un informe territorial que se elevaba a la Dirección de Organizaciones y Participación Comunitaria. Esta Dirección articulaba con las distintas dependencias del municipio, donde se analizaban y se elaboraban los proyectos. Luego, en una nueva reunión en la que se convocaba a los delegados/as, desde las UGC se hacía una devolución para informar sobre la viabilidad de los proyectos según lo establecido en las distintas áreas municipales. En este momento se daba una explicación en el caso de que alguno de los proyectos no fuese viable o si sufría alguna modificación de la versión original.

Por último, se llevaban a cabo la Ferias donde los proyectos eran expuestos y se realizaba la votación. Cada participante podía votar hasta la mitad más uno de los proyectos de cada zona y quedaban seleccionados los proyectos que obtuviesen más votos, de acuerdo al monto que se asignaba a cada UGC (que variaba en relación a la cantidad de habitantes y NBI).

## La Plata

La ciudad de La Plata es la capital de la provincia de Buenos Aires, por lo tanto es sede administrativa provincial, con varios ministerios y organismos de gobierno. Además en ella se asientan distintas Universidades y cuenta con sectores productivos, tanto de actividades primarias (especialmente hortícola) como secundarias. Tiene una población de 642.783 habitantes asentados en una superficie de 942 km<sup>2</sup>. El 32% de esta población se ubica en el casco urbano<sup>3</sup> y el resto reside en la periferia, compuesta por localidades que tuvieron un crecimiento sin planificación y, en algunos casos, sin acceso a servicios públicos y obras de infraestructura (cloacas, red de agua corriente, alumbrado público, recolección de residuos, pavimento, entre otros).

El PP se inicia en marzo de 2008, durante el primer año de una nueva gestión que asumía luego de dieciséis años de un mismo intendente. El nuevo intendente presenta al PP como parte de un conjunto más amplio de políticas "novedosas": el reciclado de los residuos secos, la recuperación del espacio público con el mejoramiento de las plazas, ciertas deudas de la gestión anterior en materia de pavimentación, tránsito, transporte y de contacto con el vecino.

---

<sup>2</sup>Las UGC se crearon a partir del 2002 (Decreto N° 997/02) e implicaron la división del municipio en siete zonas con una delimitación territorial similar a la de los barrios existentes. Son organismos desconcentrados de la municipalidad donde realizar trámites, a cargo de un secretario elegido por el intendente (en el organigrama es equivalente a una Secretaria, es decir la máxima jerarquía municipal).

<sup>3</sup>Conforma un cuadrado de 4 km de largo por 4 km de ancho que fue diseñado y planificado en los años '80 del siglo XIX.

Hasta el 2014<sup>4</sup> existieron dos áreas de competencias específicas que dependían directamente del intendente: el Consejo de Presupuesto Participativo (con la responsabilidad de organizar el ciclo de asambleas y la consulta popular) y la Dirección Ejecutiva del Presupuesto Participativo (que organiza la ejecución de los proyectos). En el 2016 con el cambio de gestión municipal, se cambia el formato del PP y éste se realiza mediante una modalidad virtual.

Si bien el PP platense entre el 2008/2015 no tuvo una única metodología, y se fueron implementando cambios en las distintas ediciones<sup>5</sup>, se pueden establecer lineamientos generales: el ciclo comenzaba con asambleas en distintos barrios, que se realizaron por lo general en escuelas públicas, donde se desarrollaban una serie de encuentros<sup>6</sup>. En el primero se presentaban la metodología de funcionamiento del PP, en el segundo y tercer encuentro los vecinos debatían sobre sus proyectos e ideas. Entre estas instancias el municipio hacía un estudio de factibilidad y se comunicaban los resultados en la siguiente asamblea. Finalmente, se determinaban los proyectos que serían presentados en una votación popular.

Las asambleas fueron coordinadas por el equipo técnico del Consejo del PP. También participaban el administrador y empleados de los Centros Comunes<sup>7</sup> de la municipalidad.

El gobierno municipal contaba con un presupuesto fijo para el PP (el monto se determinaba según las necesidades identificadas por los vecinos y proyectos presentados). Se implementaba el proyecto que más votos obtenía en cada asamblea.

## Pinamar

El municipio de Pinamar fue creado en 1978 cuando se independiza de General Madariaga. Tiene una superficie de 67 km<sup>2</sup>, con una población en incremento (10.316 habitantes en 1991, 25.728 habitantes en 2010 y se estima que en el 2014, la población ascendería a 45.000 habitantes). Es una ciudad que se destaca por su actividad turística balnearia.

El PP fue una iniciativa que surgió en 2014 y, según material de difusión de la municipalidad, fue una propuesta de la campaña 2013 de distintos partidos<sup>8</sup> que duró hasta 2015 cuando cambia la gestión municipal. Si bien hubo un compromiso de continuidad y se realizaron reuniones con el nuevo equipo municipal, el PP no continuó.

<sup>4</sup> En 2014 se crea la Secretaría de PP.

<sup>5</sup> Los cambios implicaron modificaciones en el diseño y en los actores participantes. Por ejemplo en el ciclo 2008/2009 se le otorgó a cada asamblea la facultad de elegir en forma directa uno o más proyectos cuyo costo no superaba el 30% del presupuesto asignado, sin necesidad de enviarlos a consulta popular. Otro cambio que se produjo fue que en la primera edición muchos proyectos ganadores se referían a mejoras edilicias de organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo clubes), esta posibilidad luego se discontinuó. En algunos casos en el 2008 los referentes barriales y políticos coordinaban las asambleas. Otra modificación que se realizó fue que durante el 2009 en la asamblea se elegían dos consejeros para el monitoreo de la ejecución de las obras. Luego se incorporó que todo autor de un proyecto puede fiscalizar la elección y realizar seguimiento de las obras. En el año 2012 se eligieron vecinos para formar un Foro donde se realizó una propuesta de Reglamento que no fue votada en el Concejo Deliberante.

<sup>6</sup> En el año 2013 se realizó en una única asamblea. Este cambio se debió a que la ciudad sufrió una importante inundación y se retrasó la ejecución de las obras del PP del año anterior y la gestión municipal se orientó principalmente a atender esta situación.

<sup>7</sup> Los Centros Comunes son unidades de la administración descentralizadas que funcionan en la periferia de la ciudad, están dirigidas por un delegado elegido por el intendente, con cargo equivalente a Director. Durante la gestión que se analiza eran dieciocho Centros Comunes.

<sup>8</sup> Cabe destacar que fue un municipio que entre 2007 y 2015 tuvo cinco intendentes.

La coordinación técnica y planificación anual de la agenda de reuniones vinculadas con ejecución del PP dependieron de la Secretaría de Modernización del Estado, bajo la denominación Oficina de Presupuesto Participativo encargada de la asistencia técnica y operativa del proceso de promoción, elaboración, ejecución y monitoreo.

En ésta experiencia desde la gestión local se recalca a la “transparencia” como uno de los fundamentos para implementar el PP, en base a la distribución equitativa del ingreso, la racionalidad en utilización de recursos, el cumplimiento de las reglas, el acceso a la información y la rendición de cuentas, pero también se destaca la participación como un valor que fomenta el sentido de pertenencia con la ciudad.

Las asambleas se desarrollaban en cada una de las cuatro localidades que conforman la ciudad (Pinamar, Ostende, Valeria del Mar y Cariló). En una primera instancia se otorgaba información general explicando el mecanismo del PP y la agenda de asambleas y los vecinos comenzaban a presentaban sus proyectos.

Entre la primera y segunda ronda de asambleas el municipio realizaba una evaluación técnica, económica-financiera y legal con un dictamen de prefactibilidad con estimación de plazos, montos y recursos.

En la segunda ronda se presentaban los anteproyectos para el posterior debate y correcciones, que se terminaban de elaborar en una tercera ronda. En esta instancia también se elegían a los vecinos de cada localidad que conformarían el Consejo del PP<sup>10</sup> que tuvo por función determinar el cronograma de ejecución de las obras, realizar un seguimiento y darlo a difusión.

Finalmente, en el último encuentro de asambleas se presentaban los proyectos terminados y se comunicaba sobre el lugar y fecha de votación.

Los proyectos eran expuestos además por sus impulsores en medios locales y en la página de facebook del PP<sup>11</sup>, donde se presentaban los fundamentos, objetivos, fotografías y se subían videos de youtube.

Una particularidad de este municipio es que desarrolló además un PP joven (dirigido a la población entre 16 y 25 años). El proceso fue similar al expuesto para el PP general y en este caso participaron las escuelas, donde se brindaron charlas y talleres informativos.

Cada año la Municipalidad asignó una partida de dinero al programa PP. Ese dinero se distribuía por partes iguales entre las cuatro localidades del Partido y un 10% para PP joven, también por localidad.

**Cuadro N° 1: Implementación de los PP**

|  | Morón (2006/2015) | La Plata (2008/2014) | Pinamar (2014/2015) |
|--|-------------------|----------------------|---------------------|
|--|-------------------|----------------------|---------------------|

<sup>9</sup>Durante la segunda edición del PP (en el año 2015) algunos vecinos que habían participado el año anterior expusieron su experiencia.

<sup>10</sup>El consejo estaba integrado además por una persona del equipo técnico de la municipalidad y en los encuentros también participaba el Secretario de Modernización del Estado del municipio y, en algunas oportunidades, la Presidente de la Sede Pinamar de la Asociación Conciencia.

<sup>11</sup><https://www.facebook.com/presupuestoparticipativo.pinamar/>

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| <b>Formalización en Decretos y Ordenanzas</b>  | El PP no cuenta con una normativa específica, sino que se implementa en el marco del esquema de descentralización municipal (Ordenanza N° 7033/05 y Decreto N° 664/05)   | Decreto N°343/08, que luego entró en desuso<br>Elaboración del Reglamento Participado en 2012 mediante constitución de un Foro de vecinos. No se aprobó en el Concejo Deliberante pero en la práctica se cumplió parcialmente         | Ordenanza N°4288/13 y Decreto N° 1907/13 que establece la reglamentación funcional y operativa del PP   |
| <b>Área que implementa el PP</b>   | Sec. de Relaciones con la Comunidad y Abordajes Integrales (Dir. de Organizaciones y Participación Comunitaria). Organización territorial a través de las 7 UGC  | Consejo del PP y Dir. Ejecutiva del PP (ambas con dependencia del Ejecutivo Municipal). En 2014 funciona la Secretaría del PP   | Secretaría de Modernización del Estado  |
| <b>Actores habilitados a participar</b>  | Individual y organizaciones sociales. Escuelas e instituciones de tercera edad<br>A partir de 12 años  | Individual<br>A partir de 16 años   | Individual y organizaciones sociales.<br>Existencia de PP Joven<br>A partir de 16 años.   |
| <b>Formato de la participación</b>   | Directa e indirecta (presencia de representantes: delegados/as)  | Directa<br>Indirecta en el Foro donde se redactó el autorreglamento   | Directa e indirecta (presencia de representantes: consejeros/as)  |
| <b>Instancias</b>  | Deliberativas, representativas (figura del delegado/a) y electivas.  | Deliberativas y electivas.<br>Ocasionalmente representativa (Foro para la elaboración del reglamento).  | Deliberativas, representativas (figura del consejero/a) y electivas.  |
| <b>Duración</b>  | 8 meses  | Entre 2 y 3 meses   | 5 meses   |
| <b>Selección</b>   | Votación universal presencial<br>2008 voto electrónico<br>Se elegía una cantidad de proyectos (la mitad más uno de los presentes en la boleta)   | Votación universal presencial<br>2008 voto electrónico.<br>2009/10, además de la votación presencial se agregó la votación por mensaje de texto.<br>Se elegía sólo un proyecto y el que más votos obtenía era el ganador.             | Votación universal presencial<br>Se elegían 3 proyectos y se ejecutaban los que alcanzara con el monto asignado a cada localidad  |
| <b>Tipos de proyectos</b>  | Predominante infraestructura urbana<br>(Asfalto y mejorado de calles, redes de agua y cloacas, construcción de puentes, veredas y bici sendas, instalación de luminarias y semáforos, puesta en valor de plazas, pequeñas obras hidráulicas) | Desarrollo urbano y social<br><br>(Culturales-comunitarios, talleres de salud, deporte y recreación, tránsito; ambiental, capacitación laboral, iluminación, refugios de colectivos, acceso a instituciones, semáforos, señalización) | No tuvieron un análisis por categorías<br>(Incluyeron subsidios a instituciones sociales, proyectos culturales, remodelación de plazas, refugios colectivos, señalización de calles)  |
| <b>Resultados cuantitativos<sup>12</sup></b><br>- cantidad de zonas con asambleas<br>- Proyectos presentados<br>- Proyectos elegidos<br>- Cantidad de votantes | 45 promedio<br>815 (101 proyectos por año)<br>362 (45 proyectos promedio por año)<br>20.952 participantes promedio<br>7,8% del padrón electoral  | 38 promedio<br>2025 (289 proyectos por año)<br>272 (39 proyectos promedio por año)<br>37.000 participantes promedio<br>8,1% del padrón electoral  | 4 para el PP general y 2 para el PP Joven<br>60 (30 proyectos por año)<br>29 (14/15 proyectos por año)<br>1.862 participantes por año<br>8,20% de la población correspondiente al PP Joven<br>5,4% de la población del PP general |

## Aprendizajes

El saber en un sentido amplio constituye una condición o una característica que posibilita la entrada a la participación. Algunos autores afirman que quienes cuentan con una capacitación formal son los que tienen más

<sup>12</sup>Para el caso de Morón se obtuvieron datos para los PP 2006/2014, para el de La Plata PP 2008/2014 y Pinamar PP 2014/2015.

posibilidades establecer un diálogo con las autoridades y que ello también facilita la continuidad de la participación de estos grupos (Landau, 2008).

La cuestión del “saber” en las políticas públicas tradicionalmente era reservada a los asesores y técnicos que intervienen en ellas, sin embargo comienza a ser reconocida en otra dimensión, no la del conocimiento científico, sino la que portan otros actores, los técnicos municipales, sustentada en los propios procesos de implementación y los de la comunidad a partir de los problemas de la vida cotidiana. Este último adquiere en los PP analizados un lugar significativo ya que en algunos fundamentos de las políticas participativas aparecen referencias a que los propios vecinos identifiquen los problemas del barrio desde su “experiencia cotidiana”. Es decir, este “saber” práctico los habilita a participar. El saber, el conocimiento, también resulta un “efecto”, resultado de los PP, en el sentido que los actores entrevistados<sup>13</sup> reconocen “aprendizajes” a partir de su intervención. A continuación se exponen tales aprendizajes según distintas categorías de análisis que fueron construidas a partir de las respuestas obtenidas.

### Incorporación de conocimientos y nuevas habilidades

Mediante la participación en el PP, tanto los vecinos como los actores estatales, reconocieron que se aprendió a elaborar proyectos (cada uno de los municipios requirió distintos formatos para su presentación) y se incorporaron una metodología de trabajo, que fue potenciando la participación en nuevas instancias y el conocimiento de cómo hacerla más eficaz.

También entre los vecinos entrevistados se destacó aprendizajes en aquellos que participaron desde el inicio de esta política respecto del entendimiento de la lógica burocrática y de los tiempos de la gestión, especialmente entre quienes fueron seleccionados como delegados en Morón o consejeros en Pinamar.

*“De acuerdo a mí proyecto, venía gente de la municipalidad y me asesoraba. Y me explicaban, por ejemplo, cosas que nosotros no sabíamos, que esto era de ferrocarriles, que había que pedir permiso y, viste, todo ese tipo de manejos que uno no está al tanto; cuánto llevaba de plata hacer un asfalto, qué tipo de asfalto, qué tipo de instalación, la luminaria cómo tenía que ser, cuál era la normativa para poner algo al costado de la vía. Se acercaban y te explicaban y te decían ‘bueno, esto se puede hacer así... a quién le tenés que pedir permiso, va a llevar tanto tiempo, si conseguimos tal cosa se puede hacer...’, ¿entendés? Entonces, así con cada proyecto, no era solamente conmigo. Aprendimos un montón, un montón. Por eso, ese período estuvo re bueno porque vos te informabas más o menos de cómo funcionaban las diferentes áreas. No era ir y presentar una nota como está acostumbrado el vecino y hacer un reclamo”* (Entrevista a delegada. Morón).

Asimismo, en éstos y otros casos se generaban “nuevas habilidades”. Referidas al desarrollo de capacidades actitudinales, por ejemplo de trabajar los problemas de forma grupal en la elaboración de proyectos de tipo colectivo, superando la instancia de reclamo individual y en la expresión de demandas, en cuanto a la capacidad de argumentación. Estas capacidades, que Lerner y Schugurensky (2007) denominan como “comunicativas”, son reconocidas por los coordinadores en La Plata, por los delegados en el caso de Morón y consejeros de Pinamar, que coinciden en señalar que a partir de su intervención en las asambleas y en la interacción con distintos actores fueron adquiriendo mayor confianza para hablar en público, formular proyectos, interactuar, negociar y deliberar.

---

<sup>13</sup>Fueron entrevistados funcionarios, técnicos de los equipos municipales, vecinos participantes de distintos barrios, edades, género y con pertenencia o no a organizaciones sociales.



*"Sobre el aprendizaje destaco: saber que tenés un lugar para escuchar al otro. Luchar por el bien común. De poder estar de acuerdo, de todo lo que hablamos qué vamos a proponer. Aprender a ceder, a defender una postura (...) que el vecino se acerque a un espacio para poder expresar, poner en palabras la necesidad de un grupo de vecinos" (Entrevista a participante. Morón).*

En los participantes que se involucraron en más de una edición se evidenciaba conocimiento en el mecanismo de funcionamiento del PP e incluso que los propios vecinos explicaban a otros qué tipo proyectos entraban y cuáles no (por ejemplo señalando incumbencias de otros niveles jurisdiccionales). En el caso platense además se establecían alianzas estratégicas entre grupos de vecinos que negociaban articulación o fusión de proyectos, para obtener más viabilidad en el municipio y mayor cantidad de votos por parte de la comunidad.

Otro de los aprendizajes reconocidos en los tres municipios es respecto a la revalorización de la política. Este aprendizaje se relaciona con la perspectiva de Moran (2003) sobre la "socialización política", en tanto disposiciones y contenidos básicos que conforman los "universos políticos" de las personas o "polítización", según El Troudi, et al.,(2007), para caracterizar un proceso más amplio que no se limita a la partidización sino que implica el pasaje de la atención de los problemas individuales a una visión más global, sobre el contexto del cual se forma parte. De este modo, observamos que los participantes generan reflexiones respecto de las circunstancias cotidianas, de sus causas y de sus efectos, a la vez que transmiten patrones de comportamiento y nuevas formas de aprehender esas circunstancias y de actuar. En este sentido el PP contribuye a la politización de los ciudadanos, o como planteaba uno de los funcionarios en Morón, a "*reposicionar socialmente a la política*" (Fernández, 2008).

### **Fortalecimiento de la organización social**

Uno de los aprendizajes más reconocidos fue en términos colectivos, acerca de lo que implicó desarrollar prácticas específicas para lograr que un proyecto "sea ganador". Es decir, implementar estrategias para alcanzar un objetivo y diagramar una organización a nivel grupal que incluso, transcurrido el PP, queda como capacidad de movilización para conseguir otros recursos para el barrio.

*"El aprendizaje que rescato es que estamos coordinados. Que la demanda se puede transformar en una acción específica, que se puede concretar un objetivo. Que juntándonos logramos hacer más cosas que solos" (Entrevista a vecina participante. La Plata).*

Sobre la incorporación de nuevas estrategias de organización, una situación significativa que identifican varios de los entrevistados es que aprendieron a "hacer campañas" mediante variadas estrategias de publicidad sobre los distintos proyectos que abarcan desde cartelería en los barrios, entrega de folletería puerta a puerta, notas de prensa y el uso de redes sociales.

*"La Cooperadora de la Esc N° 6 te necesita!!!este 7 de agosto, te precisamos. dirán para que?? Con motivo de la existencia del Presupuesto Participativo organizado por el Municipio, donde se votan proyectos presentados por la comunidad es que presentamos el más que necesario proyecto de lograr techar el playón contiguo a la escuela, con todo lo que ello implica: hacer los actos allí, practicar deportes, que los chicos puedan disfrutar de su recreo los días de frío y lluvia y no dentro del pasillo de la escuela, uso compartido con otras instituciones que lo requieran (Boys*

*Scouts, patín, etc.), concretamente requerimos de tu voto para llevar adelante este proyecto (...) Se votan 3 propuestas como máximo.-Como estamos muy escasos de tiempo, les solicitamos la difusión y participación para los que nos puedan dar una gran mano con su voto.hagamos escuela entre todos !! gracias!!”(En<http://www.dpinamar.com.ar/agenda-cultural-de-pinamar/techo-escuela-6.html>. Fecha: 8/8/2014. Consulta: 24/1/2018).*

También en algunos casos surge la idea de “militar un proyecto”: los vecinos aprenden que deben “moverse” para difundir su propuesta y para ganar la votación. Esto se percibió con mayor fuerza en el caso platense, donde se generaba una lógica electoral, que obtenía como resultados ganadores y perdedores, ya que solo se concretaba un proyecto por asamblea.

*“Cuando perdimos por 59 votos analizamos por qué perdimos, estuvimos analizando cómo 15 días. Esto es un proyecto y lo tenés que militar como si fuera política, yo no hago política pero entiendo cómo es. Faltó organizarse, faltaron recursos económicos, prensa, marketing, durante un año estuvimos saliendo en la revista del barrio, volanteamos casi todo Villa Elisa, concurrí al concejo local por los derechos del niño, fui dos años y las organizaciones sociales, ya nos conocían. Durante los dos fines de semana que era la votación fue militar a morir, hablar en los comercios, hablar con organizaciones políticas, también. Le jugamos de igual a igual y le ganamos” (Entrevista a vecino participante. La Plata<sup>14</sup>).*

Por último, respecto de este tipo de aprendizajes identificamos que la participación recurrente en el PP potenció que algunos vecinos comiencen a ser visibilizados en los barrios como líderes al frente de distintos reclamos. Siguiendo a El Troudi, Harnecker y Bonilla (2007: 31) un líder es quién “da los pasos necesarios para superar las necesidades de su comunidad y trabaja para la construcción compartida de las expectativas comunes (...) Por ello, se suele concebir al líder como aquel que analiza, convoca, interpreta e impulsa el sentir de un grupo”.

*“Algunos vecinos que participan activamente en el presupuesto son reconocidos por los vecinos. Porque hay gente que se moviliza y va puerta a puerta y después la gente los busca para otras propuestas. Son referentes sociales que ya quedan porque se hacen conocidos, porque dan respuesta y están legitimados. Nosotros trabajamos con ellos desde la delegación” (Entrevista a Subdelegado en la periferia de la Plata).*

En los casos de Morón y Pinamarel PP posibilitó un trabajo articulado con organizaciones sociales, dando impulso a las mismas y permitiendo mejoras para las actividades que brindaban en el barrio.

*“Venían vecinos, pero las instituciones se empezaron a agrupar y afianzar. Había obras postergadas desde hacía muchos años. Sobre todo después del primer Presupuesto donde ganaron unas instituciones y cuando vieron la obra en pie, por ejemplo la cooperadora N°6, cuando ves la obra te da incentivo. Estaba también la Asociación Conciencia y ella fue uno de los pilares fundamentales, era una referente, se hacía una auditoria vigilando el procedimiento de la votación,*

---

<sup>14</sup> Este participante era propulsor de un jardín de infantes en el PP 2010 que salió segundo y que en el PP 2011 obtuvo el primer lugar. Cuando se refiere a “le ganamos” es a la delegación municipal que fomentaba otro proyecto.

*para que se desarrollara con normalidad y transparencia” (Entrevista a miembro del equipo del PP. Pinamar).*

### Conocimiento de “otras realidades”

Distintos actores participantes (estatales y no estatales) señalaron como aprendizajes la ampliación de su conocimiento sobre lo social. Algunos vecinos contaron que se interiorizaron por problemas que tienen otros residentes del propio barrio o de barrios cercanos, reconociendo distintas necesidades, desarrollando incluso acciones de solidaridad y articulación entre propuestas con otros sectores sociales o generacionales.

*“Involucrarte y participar y a partir de ahí vos mirás más allá, te fijás en las necesidades del barrio, te fijás en cosas que vos antes no te dabas cuenta. Uno se acostumbra a ver siempre lo mismo, las calles rotas, el club abandonado y pensas que no se pueden hacer cosas (...) cuando los vecinos del barrio de al lado explicaron que no tienen ni iluminación, ni veredas, entendí su problema” (Entrevista a vecina participante. La Plata).*

En el caso de las ciudades más grandes, La Plata y Morón, los funcionarios señalaron que conocieron barrios de la ciudad por los que nunca habían circulado, comprendiendo las problemáticas de distintas zonas. De esta manera, la apertura de espacios de participación otorga visibilidad a territorios donde el Estado no estaba presente.

*“La ubicación de las asambleas en la periferia y sostenerlas en el tiempo significó un esfuerzo en presupuesto y en logística y que el Estado local llegue a lugares sin ningún tipo de atención, donde se estaba afuera del Estado o donde en veinte o treinta años no se hizo una obra pública” (Entrevista a Secretario del Consejo del PP. La Plata).*

De esta forma, los procesos de participación representaban un intercambio sobre la realidad social, “procesos de deconstrucción en la medida en que permite poner en cuestionamiento los sistemas individuales de significación” (Rosa y Encinas; 2004: 22), desde donde se generaban procesos de socialización, ya que a partir de la asistencia a los espacios asamblearios también se consolidaban relaciones entre integrantes del barrio y sentidos de pertenencia.

*“Lo más importante fue que se hicieron los proyectos y conocer gente. Cuando empecé a ir a la UGC (lugar donde se hacían las reuniones), yo conocía sólo a los vecinos de la Sociedad de Fomento, pero a la UGC iban otros, y ahí conoces lo que les pasa a otros. Una vez había un vecino que quería un proyecto, cada uno quiere su proyecto, pero ese era complicado de conseguir, faltaba el terreno, cuando se enteró que su proyecto no era viable, se quiso ir, y todos hablamos con él y dijimos que lo íbamos a ayudar. Y todos lo ayudamos y al tiempo el proyecto se hizo, era en Villa Ibáñez, que hay gente muy pobre” (Entrevista a vecino participante. Morón).*

*“Había muchos vecinos que iban con láminas, se mostró con espíritu de solidaridad. Fueron muy respetuosos de escucharse (...) Los actores que participaron eran referentes pioneros, pero sirvió para conocerse más. Pinamar es un crisol de comunidades, tenemos una comunidad muy joven, porque el municipio surge en el '78 y en los que llegaron hace menos tiempo hay menos sentido*

*de pertenencia, queríamos generar y consolidar lazos...” (Entrevista a miembro del equipo del PP. Pinamar).*

En este punto se observaron diferencias entre los casos, ya que La Plata presenta otra complejidad en la trama vincular al tratarse de una urbe con mayor densidad poblacional y desigualdades muy marcadas hacia el interior de algunas zonas. En este sentido “lo barrial” no hace referencia a una unidad territorial compacta y uniforme, y en algunas asambleas emergieron conflictos entre distintos grupos de vecinos. Esto además se vio exacerbado por un diseño de participación competitivo entre proyectos donde solo había “un ganador”. Los ejes de esas disputas fueron: qué tipo de proyectos eran los más “justos”<sup>15</sup>, para cuáles vecinos y de qué sectores. Es decir, se discutía acerca de cuáles eran los criterios de relevancia de los proyectos y de sus destinatarios.

### **Aprendizajes en la gestión municipal**

El PP es una política que requiere una gestión transversal hacia el interior del municipio. Si bien hay un área específica que coordina con la ciudadanía, organiza y tiene presencia en las asambleas, varias dependencias municipales se encuentran involucradas hasta la ejecución de un proyecto. Cuanto más amplio es el alcance del PP (en presupuesto asignado y temáticas competentes) se precisa de mayores articulaciones hacia el interior del Estado local. En este sentido, entre los funcionarios y equipos entrevistados se recalzó que el área con responsabilidad no es sólo la que organiza el PP, sino que existe un compromiso de toda la gestión municipal, que exige que los proyectos se trabajen en forma transversal, entre las distintas dependencias, y es por ello que el PP implica un “aprendizaje organizacional”, superador de la gestión tradicional que funciona a partir de áreas desconectadas. En este sentido, se señaló que la implementación del PP implicó empezar a actuar como “nexos” o “articuladores” con la comunidad y con otras jurisdicciones de gobierno mediante la revisión de la organización del propio Estado municipal y de sus metodologías de trabajo.

*“En el proyecto del corredor seguro tenés un área que es el área responsable y tenés varias áreas que intervienen. Esto implica que antes de llegar a este proyecto estas áreas han tenido que articular entre ellas para poder lograr tener ese proyecto de corredor seguro...” (Entrevista Dirección de Organizaciones y Participación Ciudadana. Morón).*

La realización de las asambleas por zonas y la asistencia de parte del gabinete municipal en los barrios permitieron contar con un conocimiento general de las problemáticas y un diagnóstico actualizado de las necesidades locales. Estos hechos se tradujeron en un discurso que planteaba un eje fundante de esta política: la gestión se acerca al vecino y rompe la lógica de gobernar centralizadamente. El PP permite un contacto directo con el vecino y se convierte en un ordenador de la gestión municipal.

*“Se toman decisiones que se creen que es conveniente para el bienestar general y a veces difiere de lo que cree el vecino. Por eso nosotros decíamos que el presupuesto participativo era como un*

---

<sup>15</sup> Un criterio para clasificar si el proyecto era “justo” era respecto a si beneficiaba a aquellos que pagaban impuestos, situación que los hacía más merecedores de obtener las obras. Para otros vecinos la prioridad era según la capacidad de movilización y organización que se venía demostrando en las distintas ediciones de los PP respecto a los votos conseguidos.

*timón de mando, es una herramienta maravillosa para la gestión, te ayuda a ver las necesidades que no están satisfechas para los vecinos” (Entrevista a miembro del equipo del PP. Pinamar).*

Es importante aclarar que esta forma transversal que requerían los PP también implicaban atravesar disputas entre distintas dependencias estatales. En esta línea Ford (2013) explica que las tensiones entre el área participativa y las demás áreas de gobierno son habituales, ya que los empleados de la primera suelen ser pocos y muy motivados y se enfrentan a técnicos de áreas del ejecutivo que no están dispuestos a aceptar lineamientos de los proyectos participativos.

Además, los integrantes de los equipos técnicos señalaron que involucrarse en esta política implicó adaptarse a otras modalidades de trabajo “fuera de la oficina”, estudiar que era un PP y que ello ocasionó un “crecimiento personal y profesional”.

*“Para mí esto fue maravilloso. Yo estaba en Contaduría trabajando con papeles, devengados, preventivas, a mí esto me sirvió muchísimo, esto fue un espacio de transformación para todos, creces como ciudadano, tomas un rol mucho más protagónico. Generas un sentido de pertenencia con tu comunidad, ya no vuelves a trabajar de la misma manera. Yo creo que lo que pasa con el Presupuesto Participativo... Te involucras de otra manera, es diferente que las necesidades te lo cuenten en primera persona. Y ver las obras terminadas y el uso de esas obras por la gente es lo que más satisfacción te da, son ámbitos de crecimiento para todos” (Entrevista a miembro del equipo del PP. Pinamar).*

*“También hay aprendizajes personales. Yo vine en el 2007 a esta parte y no sabía nada de presupuesto. Leí, me informé. Al principio me acompañaba mucho el Secretario, y fui adquiriendo experiencia, de cómo hablar, como desenvolverme y empecé a hablar yo sola y empezás a darte cuenta de cómo piensa el vecino de x barrio” (Entrevista a promotor comunitario. Morón).*

## Reflexiones finales

Hemos descrito los contextos de implementación de los tres PP abordados, sus diferencias en cuanto a metodologías de implementación y los resultados obtenidos. Ello nos permite afirmar que el PP no es una herramienta única y que los alcances se relacionan con las características que éstos asumen. En consecuencia, coincidimos con Poggiese (2000: 10) en que “las metodologías no son neutras, y en todo caso, siempre van a estar referenciadas a un modelo de cómo se quiere intervenir en los procesos decisorios. Respecto a metodologías participativas cuando se elige una de ellas se está prefigurando un determinado modo de proceder y de producir los acontecimientos que se suceden entre los intervinientes y es en ese sentido que puede afirmarse que toda elección metodológica es una decisión estratégica”. En este sentido, observamos que el diseño de los PP difiere entre los casos, así como los actores que intervienen en ellos. En Morón se identifica la figura del promotor/a (dentro del equipo municipal) y del delegado/a (representante de la comunidad), que están ausentes en La Plata. En este municipio se impulsó el rol del coordinador/a (para conducir la asamblea), que imprimía un formato distinto al de otros PP. En Pinamar la diferencia es a partir de la existencia de los consejeros/as y el PP Joven.

Respecto de una dimensión más subjetiva de la participación, que se relaciona con los aprendizajes, se recupera el saber de la experiencia que tiene sentido en la configuración de los sujetos. A partir de los resultados de este trabajo podemos reflexionar que la participación va constituyendo “huellas” en las personas. Se gene-

ran conocimientos desde y en las mismas prácticas de participación. En este marco concebimos a los PP como posibilitadores de la constitución de espacios donde emergen y se constituyen aprendizajes tanto para los actores de la comunidad como para los actores estatales. Los primeros aprenden en conjunto a elaborar y gestionar los proyectos, mejoran su capacidad de organización barrial o de la institución que integran e incorporan nuevos conocimientos sobre la administración estatal. La misma ejecución de los proyectos generó en algunos casos nuevos hábitos en los vecinos, a partir de la remodelación de una plaza o la construcción de una obra pública; se produjeron cambios en distintos aspectos, cambió la circulación de un barrio, pero también las concepciones, estrechamente vinculadas a sus representaciones (sobre su rol como vecinos, sobre el Estado y de la interrelación entre ellos).

Para los actores estatales, la “entrada” o “bajada” a los barrios contribuyó a que se incorporaren diferentes miradas de los problemas públicos y se comenzó a desarrollar prácticas internas de articulación interinstitucional. Este camino se transitó con resistencias de sectores de la propia administración o el planteo de obstáculos para implementar una lógica transversal, ya que las organizaciones estatales tradicionalmente se caracterizan por un funcionamiento de actuación a partir de estamentos estancos. El resultado es una coexistencia de distintos modos de gestión que exige desarrollar capacidades institucionales complejas para poder procesar y dar respuesta a los desafíos de las agendas locales, contener las tensiones que implica la apertura a la participación de nuevos actores políticos y sociales y sostener y promover vínculos con diferentes sectores de la ciudadanía. Asimismo, consideramos que implementar este tipo de políticas requiere del sostenimiento de acuerdos hacia el interior del Estado y de un proyecto que sea capaz de aglutinar los distintos intereses en juego y de promover acciones que se enmarquen en políticas integrales y que planteen una coordinación de proyectos sectoriales y/o territoriales, que no se agoten en la ejecución de proyectos puntuales. Reconocemos también que en estos procesos participativos, que se desarrollan en una escala territorial local, emergen necesidades y demandas en los que se entrecruzan elementos simbólicos, dinámicas que devienen de aspectos afectivos y sentidos de pertenencia, pero que además, están atravesadas por relaciones de poder y conflictos que configuran las distintas experiencias.

Finalmente, sostenemos que es necesario que las políticas de participación ciudadana sean el resultante de procesos previos de fortalecimiento de la sociedad civil o concebirse como parte de éstos, a fin de no agotar el proceso de participación en lo que Correa Valdés (2004) denomina “ejercicio de votación”. De lo contrario, se tiende a impulsar una forma de participación focalizada y que limita la posibilidad real de introducir en la agenda estatal otros asuntos más estructurales, del desarrollo de las ciudades y que incluyan una mirada de más largo plazo. 🗳️

## Referencias

- Annunziata, Rocío. 2011. "Los mecanismos participativos como puesta en escena de la proximidad: la experiencia del Municipio de Morón", en Nardacchione, Gabriel, comp, Todos juntos. Dispositivos de participación de los gobiernos locales en la Argentina reciente. Buenos Aires: Prometeo-UNGS. Pp 97-184.
- Annunziata, Rocío. 2013. "Decisión y deliberación en las formas noelectorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo", *Estudios Políticos*, 43: 115-135.
- Avritzer, Leonardo. 2014. Los desafíos de la participación en América Latina. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Barragán Robles, Vicente, Sanz Alcántara, José Manuel y Romero, Rafael. 2015. "Indicadores para análisis de las propuestas ciudadanas en presupuestos participativos. Hacia el derecho a la ciudad". *Chasqui*. 129: 363-380.
- BlojShapira, Cristina. 2008. Ciudadanía, experiencias deliberativas y subjetividades políticas en la Argentina postcrisis del 2001: Asambleas barriales y presupuestos participativo. Tesis doctoral Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset
- BlondiauxLoïc. 2013. El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la Democracia Participativa. Buenos Aires: Prometeo.
- Cabannes, Yves. 2004. Presupuesto Participativo y finanzas locales. Quito: Programa de Gestión Urbana. Coordinación para América Latina y El Caribe.
- Carmona, Rodrigo. 2012. "Políticas públicas y participación ciudadana en la esfera local. Análisis y reflexiones a la luz de la experiencia argentina reciente", *Revista Chilena de Administración Pública*, 19: 169-185
- Caruso, Pablo; Páez, Walter y Adaro, Cristian. 2010. "Fortalecimiento y asistencia del gobierno nacional a los gobiernos locales en la implementación del Presupuesto Participativo". Foro RedMuni. Salta.
- Correa Valdés, Cecilia. 2004. "Presupuestos Participativos a escala provincial El Tolima – Colombia", *La Era Urbana. La revista de la ciudad global. Edición Especial Presupuestos Participativos*, PGU-ALC: 28-29.
- Cunill Grau, Nuria. 1991. Participación Ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas: CLAD.
- El Troudi, Haiman; Harnecker, Marta y Bonilla, Luís (2005). Herramientas para la participación. Venezuela: Editorial Servi-K, C.A.
- Fernández, Gustavo. 2008. "Presentación Experiencia de Morón". En Seminario Internacional "El Estado y la Transformación Social". Organizado por: Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires, UNLP y Municipalidad de La Plata, La Plata.
- Fischer Nilton y Moll Jacqueline. 2002. "Posibles implicancias educativas eb la ampliación de la esfera pública", en Fischer Nilton y Moll Jacqueline, comps.. Por una nueva esfera pública, Buenos Aires: Ediciones del Farol.
- Ford, Alberto. 2008. Experimentos democráticos: asambleas barriales y Presupuesto Participativo en Rosario, 2002-2005. Tesis Doctoral. FLACSO-Argentina. Disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4339&tipo=objetoMultimedia> (consulta 20/8/2017).
- Ford, Alberto. 2013. "Políticas participativas, representación y profundización democrática". En XI Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP y UNER, Paraná.
- García Delgado, Daniel. 1998. Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Buenos Aires: Ariel.
- Landau, Matías. 2008. Política y Participación Ciudadana. Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Landau, Matías 2009. "La conflictiva relación entre participación institucionalizada y confianza: el caso de Buenos Aires", *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 34: 111-124.
- Lerner, Josh y Schugurensky, Daniel. 2007. "La dimensión educativa de la democracia local: el caso del presupuesto participativo", *Revista Temas y Debates*, 13 UNR. Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/1487> (acceso: 10/6/2013).
- Morán, M. Luz. 2003. "Aprendizajes y espacios de la ciudadanía. Para un análisis cultural de las prácticas sociopolíticas". *Revista Iconos*, 15: 31-43.
- Navarro, Clemente. 2008. "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40: 81-102.
- Pineda Nebot, Carmen y Fernández Rodríguez, Carlos. 2005. "Presupuesto y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford". En VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Madrid.
- Poggiuese, Héctor. 2000. "Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales para un nuevo 'saber-hacer' en la gestión de la ciudad". En Seminario Desenvolvimento urbano: velho tema ou exigência do presente?". Río de Janeiro, Brasil.
- Pontual, Pedro. 2004. "Construyendo una pedagogía de gestión democrática: El Presupuesto Participativo como 'escuela de ciudadanía'", *La Era Urbana. La revista de la ciudad global. Edición Especial Presupuestos Participativos*, PGU-ALC, Quito, Pp. 60-61.
- Rivera, Daniel y Suárez, Gabriel. 2009. "Gestión asociada y redistribución. El caso del Presupuesto Participativo de Villa María". I Seminario de participación ciudadana. UNGS.
- Rosa, Montse y Encina, Javier. 2004. "Democracias participativas desde la praxis local". En Javier Encina, coord., *Democracias participativas e intervención social comunitaria desde Andalucía*. ACNUR – Andalucía, Atrapasueños Edit. y Univ. Pablo de Olavide. Sevilla.
- Rossi, Diego y Pavese, Rosario. 2009. "La construcción política de proyectos viables. Desafíos institucionales potenciados por el Presupuesto Participativo en San Fernando" En X Seminario de Red Muni: "Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios". Buenos Aires: UNLaM.
- Souza, Celina. 2004. "Algunas reflexiones sobre el presupuesto participativo" en *Federalismo y Descentralización*. En Badía, Gustavo; Escobar, Marcelo y Federic, Sabina, Eds., *Grandes ciudades: buenos aires en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Prometeo.



## Sobre los autores/ About the authors

Doctora en Ciencias Sociales (UNLP), Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO, Argentina), Especialización en Gestión Pública (UNTREF). Docente en Sociología de las Organizaciones (UNLP). Docente de posgrado en diversas Maestrías. Experta en Gestión Pública, gobierno de la provincia de Buenos Aires. Autora de diversos artículos y ponencias sobre análisis organizacional y participación ciudadana. Investigador Asociado de la CIC.

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

## Cambio organizacional, tecnologías de información y fortalecimiento de la gestión pública. El caso de la Dirección Nacional de Migraciones (2008-2015)

Pando, Diego

UMET / AAEAP / Universidad de San Andrés

 diegopando71@gmail.com

Maldonado, Cintia

 maldonado.cintia@gmail.com

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

---

### Resumen

Si bien la utilización de tecnologías de información está presente en los principales esfuerzos de fortalecimiento de las instituciones estatales de la última década, paradójicamente, este fenómeno no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de mejora de los organismos públicos. En este sentido, el presente trabajo analiza los principales factores clave y retos que implica la utilización de tecnologías de información para mejorar la gestión pública, a partir del caso de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina entre 2008 y 2015. Así, entre los principales factores clave que contribuyeron a fortalecer la gestión de dicho organismo público se destacan el ambiente tecnológico, el liderazgo político del más alto nivel, la estrategia de mejoras incrementales sostenidas en el tiempo, la incorporación de recursos humanos, las iniciativas de capacitación del personal, una asignación presupuestaria acorde a la complejidad de las iniciativas y la gestión del área de tecnología alineada a los objetivos del organismo. Por su parte, los principales retos estuvieron relacionados con la necesidad de una gestión integral del desarrollo de las personas, la tensión entre el dinamismo de la oferta de tecnología y la capacidad de adquisición de equipamiento, la escasa evaluación y la débil coordinación con otros organismos públicos con diferentes niveles de desarrollo tecnológico.

### Palabras clave

migrations, information technologies, public management, organizational change.

## Abstract

Although the use of information technologies had had a strong position in the main efforts to strengthen the public institutions over last decades, this phenomenon has not (paradoxically) attracted enough attention from those who are dedicated to studying the processes of improvement of the public sector. In this sense, this paper analyzes the main key factors and challenges involved in the use of information technologies to improve public management, based on the case of the National Directorate of Migration of the Argentine Republic between 2008 and 2015. Thus, between the main factors that contributed to strengthening the management of this public body was the technological environment, the political leadership at the highest level, the strategy of incremental improvements sustained over time, the incorporation of human resources, the personnel training initiatives, a budgetary allocation according to the complexity of the initiatives and the management of the technology area aligned with the objectives of the organization. For its part, the main challenges were related to the need for an integral management for people's development into the organization, the tension between the dynamism technology supply and the capacity to acquire ICT equipment, the poor evaluation and the weak coordination with other public organizations with different levels of technological development.

## Keywords

migrations, ICT, public management, organizational change.

---

## Introducción

La utilización de tecnologías de información (TI) por parte de los gobiernos (entendida genéricamente como gobierno electrónico o gobierno digital) representa una oportunidad para que el Estado pueda mejorar su eficiencia y eficacia, en un contexto de profundas transformaciones y crecientes demandas ciudadanas. De hecho, si se analiza la experiencia internacional se puede observar que durante la última década el uso intensivo de TI ha estado vinculado a la mayoría de las transformaciones exitosas que experimentaron recientemente las administraciones públicas (Pando, 2014), en un escenario en donde el desafío principal no es la introducción de tecnologías digitales *per se* sino su integración en los esfuerzos por fortalecer las capacidades de gestión de las instituciones del sector público.

En este contexto, y desde una mirada alejada de cualquier determinismo o solucionismo tecnológico, el presente trabajo identifica factores clave y retos en la incorporación exitosa de TI para mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública a partir de un estudio de caso utilizado de manera instrumental (Stake, 1978), es decir, como medio para una comprensión más general, en base a la experiencia de la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina entre 2008 y 2015. Como señala Stake, pese a que la generalización no debe depreciarse, la estrategia metodológica seleccionada rescata la particularización que permite captar la complejidad de un caso en la interacción con sus contextos.

Bajo un enfoque conceptual que combina elementos de la ciencia política y de la administración, las técnicas de recolección de datos primarios contemplaron 11 entrevistas en profundidad realizadas en 2015 a funcionarios públicos con niveles de decisión y protagonismo en este proceso (identificados como actores clave), cuya selección se basó en la técnica de muestreo conocida como bola de nieve (*snowball sampling*). Asimismo se recolectaron datos secundarios a partir de la revisión de artículos y documentación oficial disponible en sitios web.

El trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero se introduce el caso, se describe el proceso de cambio y se presentan los principales resultados. En el segundo se analizan los factores clave que permitieron mejorar la eficacia y eficiencia a partir del uso intensivo de las TI. El tercer apartado identifica los retos y asignaturas pendientes al incorporar herramientas tecnológicas. Finalmente, en la cuarta sección se presentan reflexiones que se desprenden del trabajo.

## El caso

La Dirección Nacional de Migraciones (DNM en adelante) es un organismo descentralizado que, bajo los parámetros definidos por la Ley 25.871, se ocupa de registrar los ingresos y egresos de personas al país, ejercer el poder de policía migratorio, y decidir sobre la admisión de personas al territorio nacional.

Cabe mencionar que la política migratoria argentina previa a la sanción de la Ley 25.871 estaba legislada desde 1981 por una norma creada durante el gobierno militar, basada en la ideología de la seguridad nacional (Ceriani Cernadas, 2016; Novick, 2006). Pese a la recuperación de la democracia en 1983, los primeros intentos por sancionar una nueva ley de migraciones no tienen lugar sino hasta mediados de los noventa, siendo un proyecto presentado en 2001 y luego en 2003, el que finalmente se convertiría en ley (Novick, 2006). Es importante destacar también que previo a la sanción de esa nueva ley migratoria, Argentina se encontraba demandada en la Comisión de Derechos Humanos de la OEA en un caso migratorio, generando un factor de presión externa adicional para revertir esa situación mediante una nueva ley.

El proceso de elaboración del proyecto de ley fue basado en la inclusión de múltiples y diversos actores a través de foros y audiencias públicas, que sumaron a organizaciones y autoridades de colectividades extranjeras, organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas, académicos y al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –que aportó estadísticas que contribuyeron a desarticular mitos acerca de los inmigrantes-, entre otros. El proyecto fue tratado sobre tablas en la última sesión ordinaria de 2003 y fue votado sin objeciones por Diputados, y aprobado por el Senado pocos días después, convirtiéndose en diciembre en la Ley 25.871.

Bajo un enfoque de derechos, la ley reconocía en el artículo 4° a la migración como esencial e inalienable de la persona, y establece que la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. De esta forma, en el artículo 6° establecía el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias a las condiciones de protección, amparo y derecho que los ciudadanos nacionales. Asimismo, en materia de educación y salud (artículos 7° y 8°) la ley amplía los derechos a los inmigrantes irregulares, exigiendo a docentes y médicos no la denuncia de la irregularidad, sino la asistencia para la regularización de su situación migratoria. La ley también introdujo el derecho a la reunificación familiar de los inmigrantes (artículo 10) y la participación de los extranjeros en las decisiones de la vida pública y administración de las comunidades locales en donde residan (artículo 11). Esta visión contrastaba con la legislación previa, caracterizada por el deterioro de los derechos de los migrantes en cuestiones básicas como la salud y la educación, y que entendía que constituían un peligro para la seguridad de la nación y las instituciones públicas (Ceriani Cernadas, 2016).

La DNM es un organismo de alcance nacional, con presencia en todo el territorio. La sede central está ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero cuenta además con 29 delegaciones en todo el país. Asimismo, la DNM posee cuatro oficinas migratorias y unidades móviles de documentación y trámites, junto a módulos trasladables de control migratorio.

El control migratorio se aplica en los 236 pasos fronterizos. Entre ellos, 95 son terrestres, 103 son marítimos/fluviales y 38 son aéreos. 150 pasos fronterizos son controlados por personal de la DNM. Los pasos fronterizos restantes -por delegación de la DNM- se encuentran gestionados por fuerzas que operan como auxiliares (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Estos 86 pasos fronterizos registran un bajo movimiento migratorio, ya que en su mayoría se encuentran ubicados en lugares de difícil accesibilidad o habilitados en circunstancias particulares.

Es importante destacar que Argentina limita con cinco países y cuenta con 9.376 km de extensión de fronteras. 74 pasos fronterizos se encuentran en la frontera con Chile, 39 con Paraguay, 22 con Brasil, 14 con Uruguay, y 5 con Bolivia. Los 82 pasos restantes constituyen puertos o aeropuertos, por lo que no poseen correlativo limítrofe.

### **1.1 La utilización intensiva de TI para mejorar la eficiencia y la eficacia**

La DNM constituye un caso paradigmático en el marco de la administración pública nacional argentina por el uso intensivo de TI que le permitió al organismo, por un lado, agilizar los trámites de radicación de inmigrantes (a través del expediente digital, firma digital y uso de tecnología biométrica) y, por otro, dio lugar al desarrollo de un nuevo sistema de control migratorio desde abril de 2012, que se aplicó en las principales terminales del país. Este estudio es importante, además, porque refiere a un caso exitoso en la gestión de proyectos tecnológicos, en un contexto en el que se estima que la tasa de éxitos para dichos proyectos de gran escala es menor a un tercio (Barrett, Grant, & Wailes, 2006), particularmente en el sector público (Heeks, 2006).

Más allá de la despapelización, el uso intensivo de las TI otorgó mayor celeridad y seguridad, tanto en la resolución de radicaciones (no traslado físico de los expedientes) y posibilidad de seguimiento del estado de cada expediente a través de una interfaz común y nacional, como en el control migratorio en las fronteras. Ambas cuestiones estaban alineadas a las dos principales misiones del organismo lideradas por la Dirección General de Inmigración y la Dirección General de Movimientos Migratorios.

La implementación del expediente digital fue posible debido al desarrollo del Sistema de Admisión de Extranjeros (SADEX). Este sistema comenzó a diseñarse en el año 2008<sup>1</sup> y fue implementado a través de módulos que anualmente fueron incorporando nuevas funciones hasta alcanzar en 2014 la implementación a nivel nacional del expediente digital. El SADEX fue desarrollado por la Dirección de Sistemas y Tecnologías de Información, lo que representó una ventaja ya que permitió la adaptabilidad de este aplicativo a las necesidades identificadas por los usuarios con una alta capacidad de respuesta en términos de tiempo. La no dependencia

---

<sup>1</sup> Probablemente la escena que mejor describe el atraso de la organización a finales de 2007 era la imagen de una fila de personas esperando obtener un turno extendida alrededor del edificio de Migraciones, que alcanzaba la longitud de varias cuadras, y cuyos primeros integrantes comenzaban la vigilia a horas de la madrugada.

de un desarrollador externo dotó de flexibilidad al sistema y permitió realizar correcciones sobre la marcha, a la vez que favoreció la escalabilidad de más funciones de manera incremental<sup>2</sup>.

El éxito de los resultados de la aplicación de este Sistema también puede valorarse de forma cualitativa en la atribución de una nueva función para la DNM. La incorporación de tecnologías permitió implementar un sistema de ventanilla única que ofrecía la posibilidad de tramitar de forma conjunta la radicación y el Documento Nacional de Identidad, que antes debía solicitarse a través del Registro Nacional de las Personas. Antes de la incorporación de TI, quienes quisieran tramitar la radicación y el documento nacional de identidad debían presentarse por lo menos seis veces de forma presencial. Con la ventanilla única solamente deben asistir presencialmente el día para el cual han seleccionado el turno para presentar la documentación y registrar sus patrones biométricos para luego recibir el documento en el domicilio indicado.

En paralelo a la modernización de los trámites vinculados a la admisión de extranjeros a través de las radicaciones y de los controles de permanencia, la DNM profesionalizó el sistema de control migratorio a través de la incorporación de herramientas biométricas y firma digital en las principales terminales de tránsito aéreo y marítimo del país (aeropuerto internacional de Ezeiza, Aeroparque Jorge Newbery, Buquebús y Colonia Express). El nuevo sistema de control migratorio (que terminó incluyendo puertas biométricas en 2015 en Ezeiza) suprimió la Tarjeta de Entrada y Salida y utilizó tecnología de identificación a través de la huella digital que permite verificar la identidad de quienes ingresan y egresan del país en contraste con la información que provee el emisor del documento para el caso de los argentinos (Registro Nacional de las Personas) y con la información registrada en tránsitos previos (para migrantes de otros países). La incorporación de biometría en 2012 permitió reducir el trámite a un minuto, mientras que en 2015 con las puertas biométricas (eGates) el trámite se redujo a 25 segundos. El sistema también incorporó mayor seguridad en tanto permite verificar instantáneamente con bases internacionales y nacionales si existen restricciones para el ingreso o egreso del país a través del Registro Nacional de Aptitud Migratoria. La verificación de bases de datos incluyó a Interpol, fuerzas de seguridad nacionales y Poder Judicial, entre otros actores. La certificación del control migratorio es posible por la implementación de la firma digital que permite que los inspectores registren y autoricen el movimiento migratorio<sup>3</sup>.

La implementación paralela de estas iniciativas permitió que se apoyaran mutuamente en las herramientas que habían sido adquiridas y desarrolladas con otros fines. Las tecnologías biométricas que se utilizaron en el aplicativo SADEX para la tramitación de las radicaciones fueron aplicadas al control migratorio, mientras que la firma digital que fue implementada primero para el sistema de control migratorio en el año 2012, se incorporó para implementar el expediente digital en 2014.

Como consecuencia de lo mencionado hasta aquí, la DNM asumió nuevas competencias y responsabilidades, que anteriormente desempeñaban otras instituciones del Estado. Las dos principales fueron i) la ya mencionada tramitación e impresión del Documento Nacional de Identidad (DNI) de los inmigrantes (que era una competencia del Registro Nacional de las Personas) y ii) el control de pasos fronterizos, realizado por la Gendarmería hasta 2013. En relación a la tramitación de los DNI, los entrevistados destacaron como un factor

---

<sup>2</sup> La implementación del aplicativo SADEX permitió aumentar significativamente los trámites de radicaciones iniciados y los resueltos. En el período 2004 y 2014, del total de radicaciones iniciadas, el 71,2% (1.582.268) se inició durante el período de gestión 2008-2014 y del total de radicaciones resueltas entre 2004 y 2014, el 85,7% (1.720.209) fue resuelto en el mismo período de gestión (2008-2014).

<sup>3</sup> El alcance del cambio generado a través de la implementación de TI en la DNM puede valorarse a través de la certificación y recertificación a través de las normas ISO 9001:2008, en el caso de la biometría aplicada al control migratorio en el Aeropuerto internacional de Ezeiza, Aeroparque y la terminal de Buquebús.

impulsor la existencia de “sintonía política” debido a la dependencia de ambos organismos (DNM y Registro Nacional de las Personas) del mismo Ministerio (Ministerio del Interior y Transporte). En relación a la segunda experiencia, la DNM lideró la informatización de los pasos fronterizos y capacitó más de 600 efectivos en un programa intensivo a fin de asumir esta nueva función<sup>4</sup>.

### Principales factores clave

Del trabajo de campo realizado se desprenden distintos factores que contribuyeron a la utilización intensiva de TI para una mayor eficiencia y eficacia de la organización. Dichos factores están vinculados a arreglos político-institucionales y organizativos que delimitan la viabilidad de las líneas de acción definidas. Estos factores se potencian, se retroalimentan, se superponen unos a otros y terminaron configurando los motores para el éxito del proceso de incorporación de TI en la DNM<sup>5</sup>.

El **ambiente tecnológico** en el cual operó la DNM constituye un elemento clave para comprender el caso en cuestión. Bajo el liderazgo del propio ministro Florencio Randazzo, el Ministerio del Interior y Transporte, del cual dependía la DNM, se caracterizó por haber implementado iniciativas con un uso intensivo de TI. Entre ellas sobresalió la emisión del pasaporte electrónico que, entre otras medidas de seguridad, almacena los datos biométricos del titular. También se han emitidos nuevos documentos nacionales de identidad con tecnologías en materia de seguridad documentaria a nivel mundial para optimizar su calidad y seguridad. Otra de las medidas impulsadas ha sido la implementación del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE), tarjeta que puede ser utilizada para pagar los boletos de transporte en subtes, colectivos, trenes y para peajes (entre otros usos). En este ambiente tecnológico, la asignación presupuestaria y respaldo político a la incorporación de TI en la DNM fueron fundamentales para el éxito de la iniciativa.

El **compromiso del liderazgo político del más alto nivel** permitió no solo impulsar el proceso de transformaciones sino sostenerlo en el tiempo. Ha sido muy destacada la existencia de una política migratoria clara orientada bajo un enfoque de derechos desde el año 2004, a raíz de la sanción de la Ley 25.871. En este sentido, uno de nuestros entrevistados decía: “Para los que tenemos la responsabilidad de conducir, tener una bajada de línea clara en materia migratoria es fundamental. Después aparece una herramienta para desarrollar esa definición política”.

Asimismo, la continuidad en el cargo del Director Nacional de Migraciones, Martín Arias Duval, durante los 8 años resultó muy relevante, de acuerdo a las entrevistas realizadas. Su compromiso en la asignación de recursos, así como el monitoreo permanente de las acciones orientadas a la implementación de TI constituyeron los aspectos más destacados<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Si bien los entrevistados adjudican esta nueva responsabilidad como una consecuencia de la decisión política de la entonces presidenta Cristina Fernández de Kirchner de asignar a Gendarmería a funciones vinculadas a la seguridad interior, lo cierto es que la DNM mostró capacidad de respuesta y adecuación rápida a esta nueva tarea que le fue asignada.

<sup>5</sup> Es oportuno mencionar aquí el trabajo pionero de Fountain (2001), quien explica cómo las TI inicialmente “objetivas” se ven influidas por diversos factores produciendo “enacted technologies”, que podríamos traducir como “tecnologías representadas”. Fountain (2001: 88) señala además que el “arraigo de los actores gubernamentales en estructuras institucionales cognitivas, culturales y sociales influye en el diseño, las percepciones y los usos de Internet y de las TI relacionadas”. Según Fountain, esta influencia transforma la tecnología objetiva original, que se ve moldeada por factores organizativos e institucionales, dando lugar a la denominada tecnología “representada”. Al mismo tiempo, y de manera inversa, concluye Fountain, las tecnologías adoptadas pueden modificar las disposiciones institucionales y organizativas.

<sup>6</sup> El trabajo de la DNM en relación a las Cartas Compromiso con el Ciudadano fue reconocido por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

También el rol de los directores generales y de línea ha sido fundamental. Por la estructura del organismo, las decisiones se concentran en autoridades clave, dado que la mayoría del personal se encuentra realizando tareas de toma de trámites o de control migratorio en los pasos fronterizos. Este compromiso también se ha visto reflejado en la participación de los más altos funcionarios de diversas direcciones en "comités de crisis", a través de los cuales se resolvieron los inconvenientes que surgieron a raíz de la implementación de los nuevos sistemas. El liderazgo y compromiso político se cristalizó en una modalidad de trabajo más integrada de las distintas direcciones y en la que la Dirección de Sistemas dejó de ser un área de apoyo y se convirtió en un área sustantiva denominada Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información.

Otro factor clave fue la **estrategia incremental que posibilitó la escalabilidad tecnológica**. La incorporación de tecnologías en la DNM se realizó de manera gradual y puso foco en la escalabilidad tecnológica, es decir, en las potencialidades de sofisticación del sistema tanto en términos de complejidad como de funciones.

La primera medida que se tomó para agilizar los trámites de radicación de inmigrantes fue la incorporación de turnos web. Los resultados fueron inmediatos: se redujeron las filas de espera, a la vez que también contribuyó a erradicar la práctica de los "coleros" (las personas que cobraban una tarifa por hacer la fila para otras personas). Los turnos web fueron el puntapié inicial para el expediente digital, cuya implementación a nivel nacional se hizo efectiva en 2014 y que se basó en el aplicativo previo denominado Sistema de Admisión de Extranjeros (SADEX), que fue implementado desde el año 2009 a través de módulos, y que se fue sofisticando hasta constituirse en el expediente digital. Asimismo, la implementación de biometría para el control migratorio ofreció la potencialidad de incorporar nuevos patrones de identificación (como el reconocimiento de voz).

La implementación gradual de iniciativas contribuyó a corregir errores sobre la marcha (en términos de uno de los entrevistados) e incorporar nuevos módulos por la propiedad de escalabilidad de ambos sistemas (aplicativo SADEX que derivó en el expediente digital y sistema de control migratorio). La ausencia de experiencias comparables a nivel nacional constituyó un desafío. Así, uno de nuestros entrevistados en relación al expediente digital afirmó: "No había ningún organismo que estuviera trabajando con la tramitación cien por ciento digital. Se había implementado firma digital solo para algunas cosas. ANSES estaba trabajando con digitalización de legajos, pero no un expediente digital con lo que implica la ley de procedimientos administrativos. Alguna cosa nos hubiera gustado tener. Tuvimos que aprenderlas con ensayo y error y siempre es más caro, más desgastante. Reformular circuitos administrativos fue complejo".

La ejecución exitosa de los primeros módulos brindó confianza para avanzar en la incorporación de nuevas funcionalidades, a la vez que la gradualidad sirvió de aliada para preparar el clima organizacional y disminuir las resistencias que alteraban los procedimientos establecidos con los sistemas anteriores. Las capacitaciones y prácticas previas a la implementación fueron diseñadas para los tomadores de trámites e inspectores de control migratorio y estuvieron acompañadas del desarrollo de un piloto virtual a través del cual las distintas instancias involucradas en los trámites de radicaciones pudieron cargar trámites y realizar derivaciones de expedientes en un espacio que replicaba el sistema real. La posibilidad de escalar aplicativos también residió en la tecnología disponible y en las asignaciones presupuestarias que recibió el organismo.

Siguiendo a March y Olsen (1989) podemos afirmar que el efecto acumulativo de pequeños cambios a través del tiempo fue notable y precisamente la "inocencia" de cada mínimo cambio posibilitó la acumulación de efectos a gran escala.

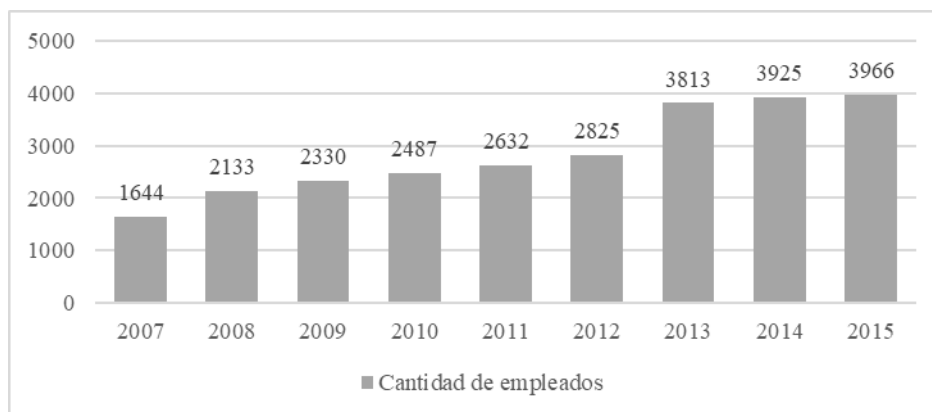


Asimismo, la estrategia incremental contribuyó a atenuar las típicas resistencias al cambio, en particular aquellas que se reflejaron al principio en la necesidad de contar con un soporte físico de todo lo que se administraba de forma digital. En forma paralela a la implementación del expediente digital, siguió existiendo la impresión y el fotocopiado de documentos y expedientes por parte de las delegaciones con el objetivo de contar con el soporte papel<sup>7</sup>. En este sentido, cobró relevancia la intención de dotar de carácter federal y de acercar estos nuevos sistemas a las delegaciones, algo que se evidenció en la realización de encuentros anuales de capacitación de delegados y de viajes de personal de distinto rango, encargados de aplicar cotidianamente estos sistemas.

En el caso del expediente digital, las mejoras progresivas llegaron hasta finales de 2015 (momento en el que culmina el horizonte temporal de nuestro trabajo). Luego de un año y medio de implementación a nivel nacional se siguieron identificando posibles correcciones para mejorarlo. Esto también aplica al uso de biometría y a los dispositivos que se utilizan para el control migratorio. En una primera etapa, pudieron ser utilizadas por viajeros argentinos que dispusiesen de pasaporte biométrico; en una segunda etapa, también podrán utilizar este sistema de control las tripulaciones y finalmente, se incorporarán aquellos extranjeros que quieran empadronarse.

La asunción de nuevas competencias y responsabilidades por parte de la DNM señalan en el apartado anterior (la tramitación e impresión del Documento Nacional de Identidad de los inmigrantes y el control de pasos fronterizos), posibilitó la **incorporación de recursos humanos**, algo que contribuyó a enfrentar la resistencia al cambio dado que en su mayoría eran "jóvenes que venían más de la cultura del teclado que de la lapicera" (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1 Cantidad de empleados de la Dirección Nacional de Migraciones (2007 - 2015)**



Fuente: Datos suministrados por la Dirección Nacional de Migraciones (2015)

<sup>7</sup> Los cuestionamientos se concentraban en el resguardo de la información (el soporte digital se percibía menos seguro o confiable que el soporte papel). La importancia de la pérdida de la información almacenada digitalmente se manifestó en los reajustes de fechas de lanzamiento e implementación de los módulos. Los primeros trámites en los que el migrante presentaba la documentación, además de digitalizarla, guardaban copias y generaban un expediente papel. En el marco del esquema de eliminación gradual del soporte papel, cuando en 2014 se implementó el expediente digital (luego de más de 6 años de desarrollo) se acordó un periodo de prueba en el que, durante los primeros tres meses, se imprimieron los expedientes iniciados digitalmente para evitar la pérdida de información. Esta decisión se tomó para evitar nuevas demoras en el lanzamiento nacional del expediente digital. Habiéndose cumplido el plazo y ante el funcionamiento correcto de los sistemas, se eliminó completamente el papel y la DNM pasó a realizar sus funciones únicamente a través del expediente digital con resguardo digital.

Además, las instancias de **capacitación** en el uso de nuevas tecnologías y los espacios previstos para la práctica favorecieron el acercamiento de quienes iban a utilizar los aplicativos y nuevos sistemas para anticipar situaciones que pudieran derivar de la implementación cuando se hiciera efectiva. Entre los cursos brindados por la DNM podemos mencionar: atención al público, control migratorio (y actualizaciones avanzadas para inspectores), atención al ciudadano, control migratorio para supervisores y documentología, entre otros. La capacitación fue clave para reubicar personal cuyas tareas habían sido modificadas o incluso eliminadas (foliar expedientes, certificar copias, elaborar informes y monitorear los expedientes enviados a otro sector, entre otras) a partir de la introducción de nuevas herramientas tecnológicas y la consecuente revisión de procesos internos.

La utilización de tecnología consideró uno de los pilares fundamentales la incorporación de la perspectiva y testeó por parte de los usuarios finales, en particular, los tomadores del trámite, particularmente en la sede central, En este sentido, era posible para los usuarios hacer sugerencias para mejorar la usabilidad y diseño del sistema y la posibilidad de probar los desarrollos del software en instancias piloto. Al respecto, uno de los entrevistados afirmó: "Teníamos un programa paralelo piloto en el que íbamos probando; la gente venía, lo probaba, nos daba sugerencias y mejoras, y el día empezamos a ponerlo en función no fue algo desconocido, no es que no sabían que hacer, porque fue algo que ya todos estaban en tema y sabían cómo trabajar". Esto no solo fue relevante por su contribución al desarrollo del software, sino también como estrategia de gestión del cambio.

También es importante destacar que las capacitaciones trascendieron la preparación de las personas para la utilización de los nuevos sistemas. Así, entre otros, se brindaron cursos de idiomas y se incentivó la finalización de estudios secundarios. Entre 2008 y 2015 se capacitaron en promedio más de 1695 agentes por año sobre una cantidad de personal promedio de 3014 agentes (esta cifra indica que el 56% del personal participó de alguna capacitación durante el período 2008-2015).

Asimismo se realizaron diversas reuniones de delegados en la sede central, que apuntaron a comunicar cambios, compartir objetivos y generar la oportunidad de encuentro y de intercambiar experiencias. También cumplió una función relevante el periódico de Migraciones en el que se publicaron mensualmente las novedades de la organización, entrevistas a funcionarios, resultados de la incorporación de tecnología y artículos para mostrar avances y comparar la política migratoria de derechos de Argentina en relación a la de otros países. Dada la relevancia de la introducción de la tecnología en la organización, a partir de 2015, el periódico de Migraciones incorporó una sección únicamente destinada a tecnología, denominada 'Migrachips', redactada por el staff integrante de la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información.

La asignación de recursos para la adquisición de hardware y desarrollo de software es condición necesaria para cualquier proceso de incorporación de TI. En este sentido, la DNM hizo una inversión en tecnologías de clave pública, como el desarrollo de la firma digital así como de la compra del equipamiento necesario para el almacenamiento y la adquisición de tecnologías biométricas. Se trató de una **asignación presupuestaria acorde a la complejidad del proyecto**.

Durante el período 2008- 2015 se destinó a estos fines el 19,39% del presupuesto total de la DNM. Esta proporción es particularmente significativa considerando que la mayor parte del presupuesto se asignó a cubrir

los salarios del personal. Por este motivo, la decisión de asignar recursos refleja que estas iniciativas constituyeron una prioridad institucional<sup>8</sup>.

La inversión en infraestructura fue crítica luego de 2013, año en el que la DNM asumió el control de los puestos fronterizos. La urgencia y necesidad de dotar estos espacios de tecnología demandó el compromiso de importantes recursos presupuestarios. Por otro lado, la compra de hardware y desarrollo de software apropiado para un organismo de alcance nacional y con dependencias descentralizadas demandó una fuerte asignación presupuestaria. Cabe destacar que la tecnología adquirida y que las compras realizadas han estado guiadas por la seguridad de la información que se almacena únicamente a través de soporte digital<sup>9</sup>.

La **revisión de procesos y prácticas internas** fue a la vez causa y consecuencia de la incorporación de tecnologías, lo que permitió la simplificación de trámites y la reducción de tiempos. Por ejemplo, el desarrollo del expediente digital permitió, además de la despapelización, reducir los tiempos que implicaban los envíos de expedientes papel entre delegaciones y sede central. Asimismo, la informatización de los procedimientos obligó a revisar los motivos por lo que determinadas acciones ocurrían y permitió hacer más eficientes y ahorrar recursos (materiales y de tiempo) para dotar a los procedimientos de mayor calidad, seguridad y eficiencia.

En línea con la revisión de procesos y prácticas, la experiencia del Archivo de la DNM es sumamente interesante porque la adopción del expediente digital motivó la transformación de los procedimientos. La implementación del expediente digital en 2014 también fue aplicada a los expedientes que eran solicitados al Archivo. La decisión de no movilizar más expedientes en papel a partir de la fecha de la implementación nacional del expediente digital, marcó un antes y después para el Archivo de la DNM. Los expedientes que eran solicitados a raíz de los trámites iniciados a través del expediente digital fueron digitalizados. A su vez, se realizó un proceso paralelo para digitalizar los expedientes más antiguos. Es importante destacar que la digitalización de los expedientes se realizó tomando las precauciones necesarias para asegurar que no se extravíe documentación. La destrucción de los documentos se realizó con la autorización del Archivo General de la Nación, conservando aquella documentación que cuenta con valor histórico.

Además de los procesos de reflexión y rediseño de circuitos, la gestión tecnológica implicó hacer frente a desafíos vinculados con el manejo de proveedores también al nivel de las delegaciones. Por ejemplo, muchas de las delegaciones tenían proveedores locales de banda ancha, los cuales tuvieron que ser reemplazados debido a que no brindaban la calidad necesaria. Considerando que una de las ventajas del SADEX era que se trataba de un sistema web que permitía conectar a todas las delegaciones entre sí y con la sede central, esto resultó

---

<sup>8</sup> No obstante cabe señalar que existieron restricciones presupuestarias que implicaron limitaciones en la adquisición de tecnología más avanzada. Por ejemplo, además de la tecnología de escáneres dactilares y cámaras que captan más patrones biométricos, había software disponible en el mercado que permitía sofisticar la verificación de identidad (por ejemplo, en lugar de compulsar la huella dactilar contra la autoridad que emite el documento nacional o con la información de tránsitos migratorios previos, esa tecnología permitiría identificar a quién pertenece la huella con mayor cantidad de bases de datos). Sin embargo, adquirir este software y el hardware implicaba montos más elevados, con fuerte impacto en el presupuesto de la DNM.

<sup>9</sup> Esta experiencia contrasta notoriamente con el antecedente de 1998 en el que la empresa Siemens, a través del Decreto N° 1342/98, obtuvo la licitación para la Provisión Integral de un Servicio para el Diseño, Puesta en Marcha y Soporte de un Sistema de Control Migratorio, de Identificación de las Personas y de Información Eleccionaria (referido generalmente como "Proyecto DNI"). La licitación inicial fue por 600 millones de dólares, que fue extendida y ascendió a 1.200 millones. Tras comprobarse en instancias judiciales el pago de sobornos a funcionarios por más de 106 millones de dólares para quienes actuaron como intermediarios para garantizar la licitación, a través de la firma de contratos ficticios por servicios que no fueron prestados, el contrato fue rescindido en 2001.

crítico. La sede central también experimentó desafíos en relación a la caída del sistema, asociados a problemas técnicos de la conexión a internet. La transición hacia la informatización no solamente estuvo vinculada a la compra del hardware y el desarrollo del software, sino que también implicó la instalación de aplicaciones básicas.

La **gestión del área de tecnología alineada a la estrategia del organismo** fue otro factor clave que explica la mejora de la eficiencia y la eficacia a partir de la utilización intensiva de TI. Disponer de un área de Sistemas y TI a cargo de un director que conozca cómo operan las variables políticas y la lógica de las administraciones públicas resultó imprescindible para el éxito del caso en cuestión. Especialmente se destaca el hecho de la informatización de procesos centrales en las funciones que constituyen el *core* de la organización, a través del desarrollo de software propio<sup>10</sup>.

Lejos del típico encapsulamiento que suele caracterizar en las organizaciones públicas y privadas a esta área dada su especificidad técnica, tal como señaláramos anteriormente la Dirección General de Sistemas y Tecnologías de la Información inicialmente fue una dirección de línea que se posicionó como una Dirección General y pasó de ser concebida un área de apoyo para considerarse un área sustantiva en la DNM.

La estrategia de mejoras incrementales que se acumulan unas encima de otras, implicó triunfos rápidos y de corto plazo, los cuales permitieron que el proceso de modernización ganara credibilidad. Esto resultó fundamental para construir (y sostener) una coalición para el cambio. En sintonía con las grandes líneas de la experiencia internacional en materia de TI, el incrementalismo resultó menos costoso en términos de recursos humanos, materiales y económicos y de resultados más previsibles, al mismo tiempo que permitió responder con menos riesgo a la demanda. Esto permitió neutralizar resistencias al cambio, características de todo proceso de utilización intensiva de TI.

## Principales retos

Ningún proceso de incorporación intensiva de TI es prolijo. El peor riesgo consiste en considerar este camino como una trayectoria unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta, sin considerar los retos que hay que afrontar. Las entrevistas con funcionarios clave permitieron identificar los retos principales en la experiencia de la DNM, los cuales contribuyen a aportar evidencia empírica para ser reconocidos también como retos de todo proceso de incorporación de TI en la gestión pública. Al igual que los factores clave señalados en el apartado anterior, estos retos se potenciaron, se retroalimentaron, se superpusieron unos a otros y configuraron un escenario que muestra la complejidad del proceso de incorporación intensiva de TI.

Uno de los retos más importantes consistió en la necesidad de una **gestión integral del desarrollo de las personas** del área de Sistemas y Tecnologías de la Información. Por este motivo, la decisión de ofrecer incentivos remunerativos diferenciales al personal de la Dirección de Sistemas y Tecnologías de Información, y no remunerativos, como la posibilidad de trabajar por objetivos con flexibilidad horaria (incluyendo home office), han sido iniciativas que implementó la DNM para promover la retención del personal. También se ofreció flexibilidad horaria a los supervisores para la firma de expedientes digitales, por ejemplo, mediante el establecimien-

---

<sup>10</sup> Una característica de la gestión de los recursos tecnológicos estuvo vinculada "a no reinventar la rueda", es decir, al desarrollo únicamente del software destinado a las funciones específicas de la DNM. En este sentido, uno de los entrevistados señaló que la asignación de recursos estuvo orientada a desarrollar el software que no puede conseguirse en otros lados en contraposición con herramientas para la liquidación de haberes, por ejemplo. El proceso de desarrollo del software estuvo basado en el principio de escalabilidad del sistema y la gradualidad, a través de diversos módulos.

to de la cantidad de expedientes a ser supervisados por día, permitiéndoles a los supervisores evitar los horarios de mayor congestión de la red y maximizar la eficiencia de su tiempo. No obstante, existieron limitaciones en la competitividad de los salarios y posibilidades de hacer carrera en relación al sector privado, por lo que se trató de una “tensión irresoluble con la cual hay que aprender a convivir” (en términos de uno de nuestros entrevistados).

Por otro lado, el caso evidencia la inevitable **tensión entre el dinamismo de la oferta de tecnología y la capacidad de adquisición de equipamiento**. Un cuello de botella que apareció en la implementación estuvo relacionado con los plazos de adquisiciones en el sector público al momento de realizar inversiones para fortalecer infraestructura. Como evidencia la literatura (Pando, 2014), en función de los procedimientos burocráticos, luego de detectada y justificada la necesidad de incorporar tecnología, el proceso de compras y adquisiciones de los organismos pasa por la evaluación del organismo rector, la publicación de pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la selección. Muchas veces suelen aparecer impugnaciones (espurias o legítimas), variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios respecto a las previsiones y/o actualizaciones tecnológicas que afectan los tiempos previstos. Finalizada la etapa de selección, llega el momento de la adquisición, la cual puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando más demora a todo el proceso y aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica.

Si bien se encontraron mecanismos para reducir los plazos de adquisiciones (como la apertura de diversos expedientes de licitación en paralelo, según insumo a adquirir)<sup>11</sup>, la permanente actualización de las herramientas tecnológicas disponibles en el mercado demandó que el organismo haya tenido que realizar un importante esfuerzo de adaptación para incorporarlas y/o asegurar la compatibilidad con la tecnología que se disponía.

La **evaluación** de los planes de utilización de TI en la DNM fue escasa. A modo de ejemplo, si bien en las Cartas Compromiso se menciona que se realizaban encuestas a los usuarios y al público para evaluar su satisfacción, cuando esta información fue solicitada uno de los entrevistados manifestó que no se colecta este tipo de datos. Las falencias en la evaluación hicieron que a lo largo del proceso de elaboración de iniciativas en base al uso de la TI no se registraran los suficientes datos acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se iban logrando, qué resultados inesperados se iban consiguiendo o qué cambios se necesitaban para asegurar el éxito de los proyectos.

El interés de los funcionarios con mayores niveles de decisión estuvo mucho más centrado en el diseño que en el análisis de sus resultados y de los aspectos críticos que condicionaban su desempeño y su sostenibilidad en el tiempo. Esto implicó que no se generaran los suficientes datos para (re) orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas.

La **coordinación con otros organismos públicos con diferentes niveles de desarrollo tecnológico** constituyó un reto que en buena medida escapó a los márgenes de acción de la DNM. Las funciones que cumple la DNM demandan que informe y reciba información de múltiples organismos públicos, que incluyen a Cancillería, Poder Judicial, fuerzas de seguridad y organismos internacionales de seguridad, entre otros. La falta de estándares compartidos que faciliten la coordinación para la interoperabilidad se ve agravada por los diferen-

---

<sup>11</sup> En palabras de uno de los entrevistados: “Lo primero que entendimos era que teníamos que hacer muchas licitaciones (...) Hemos sido lo más exigentes posible en cuanto a las especificaciones técnicas, tendiendo a cero tenemos de impugnaciones. Además, como hacemos un nivel de compra interesante hemos tenido presencia de grandes marcas, como DELL, HP, etc. (...)”.

tes niveles de utilización de TI. Las soluciones que ha implementado la DNM han sido de tipo más bien artesanal, y han dependido de la buena relación basada en vínculos personales y por la pertenencia al mismo ministerio. Cuando los desafíos de coordinación exceden al ministerio que se integra, existen mayores dificultades para lograr soluciones exitosas que no impliquen un retroceso para el organismo que cuenta con mayor desarrollo tecnológico (por ejemplo, la utilización de parte de expedientes en papel en el caso de la DNM).

Además de los desafíos que en los hechos implica la heterogeneidad de desarrollo tecnológico en la administración pública, hay una heterogeneidad organizacional de carácter estructural al interior del conjunto del aparato estatal (dada por la convivencia de organismos muy distintos en cuanto a funciones, grado de autonomía, cantidad de empleados, recursos y desarrollo organizacional) que produce escasos incentivos para la colaboración dado que las parcelas de poder burocrático suelen reaccionar negativamente ante los intentos de modificar objetivos y formas de actuación que pudieran amenazar su capacidad de decidir sobre los asuntos que están a su cargo.

## Reflexiones finales

Si bien los actores clave señalan que el proceso no estuvo exento de improvisaciones (que le atribuyen, en parte, a la falta de experiencias comparables nacionales e internacionales), los avances en el fortalecimiento de la gestión de la DNM a partir del uso intensivo de las TI fueron importantes.

Así, yendo más allá de las cuestiones estrictamente tecnológicas, hemos identificado los principales factores clave que contribuyeron a mejorar la eficiencia y eficacia de la DNM: el ambiente tecnológico, el liderazgo político del más alto nivel, la estrategia de mejoras incrementales sostenidas en el tiempo, la incorporación de recursos humanos, las iniciativas de capacitación del personal, una asignación presupuestaria acorde a la complejidad de las iniciativas y la gestión del área de tecnología alineada a los objetivos del organismo. Desde ya, existieron límites y retos que matizaron la experiencia, entre los cuales sobresalieron la necesidad de una gestión integral del desarrollo de las personas, la tensión entre el dinamismo de la oferta de tecnología y la capacidad de adquisición de equipamiento, la escasa evaluación y la débil coordinación con otros organismos públicos con diferentes niveles de desarrollo tecnológico.

Si bien el cambio de gobierno producido en diciembre de 2015 tuvo impacto en la continuidad de los objetivos de la política migratoria (cuestión sustantiva hacia la cual se orientan las herramientas digitales)<sup>12</sup>, de ninguna manera implicó retrocesos en el uso intensivo de la TI dada la solidez del proceso desarrollado y a las propias implicancias del cambio tecnológico.

Este enorme potencial de transformación inherente a lo tecnológico puede aprovecharse mejor si las experiencias de éxito son documentadas y compartidas entre los propios organismos, fomentando mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio y aprendizaje orientados al fortalecimiento de la gestión

---

<sup>12</sup> Al cierre de este trabajo la DNM estaba otorgando turnos para dentro de un año para el inicio de trámites de residencia, ofreciendo como única alternativa turnos express a un valor de 10.000 ARS por persona (un valor por encima de 350 USD). Esto tiene dos corolarios: 1) el crecimiento del número de migrantes en situación irregular (a la espera de su turno), que afectará su derechos en el acceso al empleo formal, sus derechos sociales y los pondrá en una situación de temor a sanciones migratorias, exclusión social, marginalidad o inclusive explotación; y 2) el rol como ente recaudador que ha reforzado la DNM en lugar de promover y facilitar la regularización migratoria, la obstruye, contradiciendo el espíritu y objetivo de la Ley de Migraciones (la cual, cabe señalar, intentó ser modificada sustancialmente a partir de Un Decreto de Necesidad y Urgencia sancionado en 2016 que fue declarado inconstitucional en 2018)". Lo mencionado hasta aquí afecta las condiciones de acceso, en términos de equidad y disponibilidad.

pública. Por este motivo, sugerimos como futuras líneas de investigación la realización de estudios de caso (únicos y comparados) de organizaciones de la administración pública que hayan experimentado procesos de incorporación intensiva de TI para profundizar en la identificación, descripción y explicación sistemática de aquellos retos y potencialidades, así como factores clave que favorecen la utilización de estas herramientas tecnológicas para mejorar nuestras administraciones públicas. 📍

## Referencias

- Barrett, M., Grant, D., & Wailes, N. (2006): "ICT and Organizational Change: Introduction to the Special Issue", *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42(6), 6–22. <https://doi.org/10.1177/0021886305285130>
- Ceriani Cernadas, P. (2016). *Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003*, Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina, Buenos Aires, Argentina.
- Fountain, J. (2001): *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press.
- Heeks, R. (2006): *Implementing and Managing eGovernment: an international Text*, SAGE Publications LTD. London, California, New Dehli. <https://doi.org/10.1002/itdj.20038>
- March, J. y Olsen, J. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press.
- Novick, S. (2006). *Mercosur y migraciones: el caso argentino*, Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (pp. 1–16), Guadalajara, México.
- Pando, D., 2014. *Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de la información en las administraciones públicas latinoamericanas*. En: *Planificación estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: SAAP-CERALE, pp. 121-151.
- Stake, R. E., 1978. *The Case Study Method in Social Inquiry*, *American Educational Research Association*, 7 (2), pp. 5-8.



## Sobre los autores/ About the authors

Diego Pando es Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España). Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Profesor de grado y posgrado en la Universidad de San Andrés, en donde dirigió el Programa de Gobierno Electrónico (2006-2015) y co-dirigió el Programa de Formación en Competencias de Gestión para la Alta Dirección Pública (2009-2012). Ha ejercido tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina y ha publicado tres libros, varios capítulos en libros y diversos artículos en revistas especializadas en Argentina, México, Venezuela, España y Francia. Además se ha desempeñado como consultor en organismos internacionales (BID, UNESCO, CAF, entre otros) en cuestiones relacionadas a la utilización de tecnologías de información para fortalecer capacidades de gestión pública. Cintia Maldonado es Licenciada en Ciencia Política (Universidad del Salvador), candidata a Magister en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y actualmente, en calidad de becaria Chevening, se encuentra cursando el programa MSc Management and Information Systems: Change and Development en la Universidad de Manchester, en Reino Unido. Ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil (Asociación Conciencia, CIPPEC) y como Consultora y Gerente Operativa en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

## 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

# Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina. Contribuciones para una agenda consensuada

Salas, Eduardo Arturo

 salased2002@gmail.com

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

---

## Resumen

El artículo documenta el largo proceso de consolidación institucional del régimen de empleo público del personal civil de la Administración Pública dependiente del Poder Ejecutivo Nacional de la República Argentina, basado en los principios del mérito. Como en toda construcción institucional, se trata de un proceso de aprendizaje socio histórico que refleja cambios culturales de largo aliento que el país ha recorrido, y está recorriendo, en etapas de avances y retrocesos. Con esa mira, se describe la consolidación constitucional, legal y jurisprudencial del derecho a la estabilidad propia del funcionario, las condiciones y procesos de selección para la acreditación de la idoneidad en el marco del respeto al derecho a la igualdad de oportunidades para adquirirlo, y del derecho a la carrera como integrante de los anteriores. De la misma manera se da cuenta de la consagración del derecho constitucional a la negociación colectiva en la Administración Nacional, como modalidad distintiva del país. Se aporta también datos de estos avances en materia de convenios colectivos celebrados y de la instrumentación de las carreras funcionarias. Se ofrece una ponderación, incompleta, de los impactos que se están generando y una identificación de falencias y desafíos subsistentes para, finalmente, presentar propuestas que contribuyan al debate requerido para consolidar un espacio de acuerdos y legitimaciones entre diversos actores concernidos en estas cuestiones.

## Palabras clave

Burocracia, empleo público, negociación colectiva, Argentina.

## Abstract

The article seeks to document the long process of institutional consolidation of the public employment systems of civil servants of the Public Administration dependent on the National Executive Power in Argentina, based on the principles of merit. As in any institutional construction, it is a socio-historical learning process that reflects long-term cultural changes that the country has gone through, and is going through, in stages of advances and setbacks. With that in mind, it describes the constitutional, legal and jurisprudential consolidation of the right to labor stability of public servants, the conditions and selection processes for the accreditation of suitability in the framework of respect for the right to equal opportunities to acquire it, and of the right to a career as a member of this public employment system. In the same way, the consecration of the constitutional right to collective bargaining in the National Administration is recognized, as a distinctive modality of the country. It also provides data on these developments in terms of collective agreements concluded and the implementation of careers. This paper offers an incomplete assessment of the impacts that are being generated and an identification of shortcomings and remaining challenges to finally present proposals that contribute to the debate in order to consolidate a space of agreements and legitimations between different actors involved in these processes.

## Keywords

Bureaucracy, public employment, collective negotiations, Argentina.

---

## A modo de introducción

Ya no queda duda alguna, y en ningún lugar del mundo, que la gestión pública efectiva de la administración de un Estado, y en especial en clave de gobernación democrática, depende necesaria y críticamente, aunque no de manera total, del desempeño laboral competente, honesto, austero e involucrado de los trabajadores estatales. Asumir esta perspectiva, que por obvia no deja de ser ignorada en buena parte de los discursos y prácticas consecuentes, es focalizar sobre la realidad concreta y cotidiana en la que el personal de la Administración Pública gestiona de manera significativa, recursos, bienes, acciones, regulaciones, controles, datos, aspiraciones, necesidades, demandas, reclamos e intereses públicos de variado tipo.

De allí, la trascendencia de atender a la recomposición y fortalecimiento de la burocracia como un actor social, laboral profesional y político de envergadura y significación. Ellos son ciudadanos al servicio de los demás ciudadanos. Las condiciones para el ingreso, promoción, retribución y salida no son cuestiones menores ya que hacen al involucramiento laboral y a la honestidad con que la que se dispongan a trabajar para el buen desempeño de la Administración, del Gobierno y de los Estados en general. Pero también, y cada vez más necesario y oportuno, para fomentar las potencias, diálogos, concertaciones y participación ciudadanas en la materialización de una comunidad nacional vigorosa que asegure destinos colectivos dignos de ser vividos, en un siglo que se presenta complejo y conflictivo.

Estas miras y finalidades resultan importantes para apreciar la evolución del régimen que el país se ha dado para este vasto colectivo de trabajadores estatales, o, dicho de otro modo, comenzar a interrogar acerca de hasta dónde se ha llegado y dejar apuntada una agenda de nuevos desafíos y responsabilidades para seguir avanzando. De paso, contribuir a la revitalización de la conciencia y actuación de numerosos actores sociales, gremiales, empresarios y políticos del país en torno a la necesidad imperiosa de comenzar, de una vez por todas, a consensuar y consolidar de manera explícita, sistemática y de largo plazo, una política de Estado para recomponer la burocracia pública. Será también una forma y ocasión más de fortalecer el marco de una convivencia republicana y democrática del pueblo argentino que, con ineludible decisión, viene sosteniendo desde hace décadas<sup>1</sup>.

## Consideraciones preliminares

Una primera consideración para abordar estos temas es encuadrarlos en una perspectiva histórica que dé cuenta de la progresiva maduración de las bases normativas que se ha dado el Estado Nacional para dotarse de una burocracia civil organizada bajo los principios del denominado sistema de "mérito". Si bien no se descarta hacer referencias a datos y acciones en la materialización cabal de este régimen, el acento en esta ocasión está puesto en la evolución de los componentes normativos y en la acumulación "positiva" de sus institutos.

En un país que recién en 1983 resuelve de manera definitiva la legitimación de un marco democrático y republicano para organizar su convivencia política, toda actitud hipercrítica de los males, errores y deficiencias propias no contribuye a una serena ponderación realista de los muchos y merecidos avances que se han venido logrando.

Sin desconocer que la realidad no ha evolucionado linealmente, ni que ha dejado de presentar fracasos, omisiones, desvíos y demás, se focaliza más en la "construcción trágicamente optimista" y en la consideración de este proceso como un aprendizaje social colectivo de diversos actores concernidos. No se debería descartar tampoco en este aprendizaje, la existencia de una difusa e inorgánica presión de la ciudadanía y de la opinión pública en favor de una Administración efectiva que brinde los servicios que corresponde y asegure trato imparcial y justo a los intereses y demandas de la sociedad. Esta presión se viene acentuando en los últimos tiempos y empieza a ser cada vez menos difusa y más exigente frente a fracasos de público conocimiento.

Una segunda consideración requiere dejar establecido que esa evolución favorable ha sido impulsada mayormente por los gobiernos de la democracia (1983) y que, por ende, está cobrando velocidad e intensidad crecientes en los últimos 30 años. Ello no supone desconocer retrocesos, errores, despistes y ritmos dispares, pero a la par de sostener avances también es apropiado reconocer alguna "novedad" y carácter distintivo en estos progresos<sup>2</sup>. En estas cuestiones, la perseverancia y la maduración política de una sociedad como la argentina deben justipreciar los tiempos transcurridos, relativamente cortos, en especial cuando se los

---

<sup>1</sup>Atento a limitaciones de espacio de un artículo necesariamente acotado, se sugiere al lector interesado acceder a un trabajo contentivo y detallado de muchas cuestiones tratadas en la presente. Cfr. Libro Digital "Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades" Eduardo A. Salas; Marcelo V. Wegman. – 1a ed. – CABA: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2016.

LINK: <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio/>

<sup>2</sup>En suma, parece más realista aferrar esta perspectiva que descargar con furia y amargura lo que pudo ser hecho y aún no se hizo.

contempla con evoluciones más dilatadas en otros países usualmente tomados como referencia (de Europa Occidental, EE.UU., etc.).

Una tercera consideración apunta a alertar que en la ocasión solo se focaliza en la presentación y análisis de la evolución del régimen de empleo público en sí mismo sin contemplar, al menos mayormente, sus conexiones con los diversos modelos o inspiraciones de Estado y Administración Pública que los gobiernos de la época impulsaron al calor de sus respectivos proyectos socio económicos e ideológicas. Esto no comporta desconocer el esencial impacto de dichos factores en la cuestión tratada pero, a la par de la extensión que llevaría su exposición, se busca dar cuenta principalmente de los aspectos que parecen haberse “destilado” y consolidado como balance de esta evolución, dejando para luego su debida conexión con esos factores. En la configuración de ese régimen es destacable registrar una nota interesante, al menos para el país, y es que tal ordenamiento ha ido, y continúa, madurando a lo largo de diversas gestiones gubernamentales y aún con diferentes orientaciones. Así se sostiene una hipótesis que afirma que, más allá de estos factores, parece poder reconocerse una tendencia en favor de la adopción definitiva y plena de un modelo de burocracia profesionalizada<sup>3</sup>.

Otra consideración de la que se alerta refiere al valor (relativo pero valor al fin) de considerar los componentes normativos. Desde cierta perspectiva, esta referencia podría ser atacada de meramente “formal” o “juridicista”. Pero desde otra, se puede entender que ellos son expresión más o menos de acuerdos o voluntades que, cuando se mantienen en el tiempo y en una misma dirección (por más genérica que ésta sea), se van configurando como una política pública desplegada de manera “emergente”, “tácita” y, aún, difusa cuando no confusa.

Vale recordar también el carácter performativo que arroja a dichos componentes y por lo tanto, llamados a tener consecuencias en las conductas, los hábitos, los valores y las culturas organizacionales.

Sin pretender reavivar las discusiones en torno al “neoinstitucionalismo” y sus aportaciones al conocimiento y praxis de estas materias, cabe dejar planteada la utilidad de considerar, con las debidas reservas, a la función pública en su doble carácter de “institución” y de “organización”, al menos desde los aportes que décadas atrás formulara Joan Prats en su clásico trabajo<sup>4</sup>.

*"Podemos ahora proceder a distinguir entre la función pública como institución y la función pública como organización. Como institución, la función pública es el conjunto de valores, principios y normas formales e informales, que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes. La función pública es, desde luego, una institución jurídica; pero su institucionalidad no se agota en lo jurídico formal. Existe también una institucionalidad informal integrada por los modelos mentales y las expectativas que los funcionarios y los ciudadanos tienen acerca de lo que*

---

<sup>3</sup>Un ejercicio interesante es el que realizan Horacio Cao, M. Rey y A. Laguado Duca en su libro “El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina 1958-2015” Prometeo Libros, 2ª Edición, C.A. de Buenos Aires, 2015. Véase en especial, págs. 222 y ss.

<sup>4</sup>Véase Joan Prats i Catalá, Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: La diversidad de Fundamentos Institucionales del Sistema de Mérito y la Necesidad de Diversos Regímenes Jurídicos y Gerenciales para su Eficiencia, Capítulo 9, en Carlos Losada, “De burócratas a gerentes: Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado”. Banco Interamericano del Desarrollo BID - 1999.

*constituye el comportamiento adaptativo en la función pública. Estas reglas informales del juego son fundamentales para captar propiamente una institución” Prats (1999: 254 y 255).*

Por otra parte,

*“La función pública como organización es un concepto completamente diferente: se refiere a la suma de recursos humanos<sup>5</sup> puestos al servicio de una de las organizaciones públicas administrativas o del conjunto. Esta suma de personas concretas opera dentro del marco institucional de la función pública, pero se encuentra ordenado para obtener los resultados específicos de su organización. En realidad, los funcionarios y empleados públicos están sometidos a dos órdenes normativos. Por un lado, están sometidos al orden jurídico institucional, verdadero ius cogens determinante, junto al orden institucional informal del sistema de construcciones e incentivos. Por el otro lado, están sujetos al orden organizacional determinado por los mandatos organizativos procedentes de la autoridad responsable de la eficacia y la eficiencia de la organización, e investida de la potestad auto organizativa, así como por la cultura administrativa específica de cada organización” Prats (1999: 256) (subrayados no originales).*

Con esta perspectiva, limitada por cierto, se ha buscado ofrecer una serie de observaciones que muestran cómo, a partir de los componentes formales que hacen a la función pública argentina como “institución”, se ha ido desplegando acciones y regulaciones coherentes o consistentes para la función pública como “organización” sin pretender ni agotar todas sus vasta implicancias y manifestaciones en el presente.

También se ha tenido en mente al adoptar estas consideraciones que *“El sistema de mérito no es una institucionalidad cristalizada. Como toda institución, es una entidad viviente, hija de un proceso histórico de aprendizaje social incesante que va produciendo su adaptación permanente, tanto por vía formales como informales. Obviamente, cada país ha seguido su propio curso histórico y ha construido su función pública específica.” Prats (1999: 260).*

Como lo han resaltado numerosos autores, la burocracia en el sentido actual es un “artefacto” construido en evoluciones dispares, complejas y contingentes en cada país. No sorprende entonces calificar a este proceso como el de una invención de la burocracia (Dreyfus, 2012: 19 y 20)<sup>6</sup>. Por eso se sostiene que el país viene desplegando un régimen con importantes logros en lo tocante a la institucionalización y organización de su empleo público basado en un sistema de mérito. Y que ello precisa ser reconocido y apreciado como un acervo válido para profundizar las mejoras y avances requeridos por la Administración Pública frente a los desafíos del siglo 21. Es que, además, el país se encuentra en condiciones históricas propicias para decidir la consolidación de una nueva generación de funcionarios públicos<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Hubiésemos preferido, y preferimos, referirnos no como “recursos” humanos sino como trabajadores, empleados, servidores públicos, toda vez, como ya se han denominado, son ciudadanos al servicio de los demás.

<sup>6</sup> Ver Françoise Dreyfus “La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. siglos XVIII – XX”. Editorial Biblos, Buenos Aires, Argentina, 2012.

<sup>7</sup> En trabajo citado se había señalado que “Dicho de otro modo, en la consideración de estas cuestiones se puede sostener la existencia de un proceso de profundidad y gravedad extrema en lo referido a la renovación generacional de las dotaciones del personal estatal. La brecha entre personal de carrera envejecido y en mengua persistente, y personal contratado joven y con creciente presencia en los servicios, muestra huecos difíciles de llenar y una preocupante ausencia de funcionarios de edades intermedias. Así también, diferen-

Por otra parte,

*"La gobernabilidad es un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. La gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo dado. ... La gobernabilidad no depende, pues, sólo de la capacidad de los gobiernos y de los gobernantes. Al ser una cualidad de la sociedad también depende de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil, esto es, del capital social o cultura cívica de los individuos y organizaciones que la integra... Las afirmaciones precedentes sirven ya para comprender que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, la función pública es a la vez una cuestión del gobierno y de la sociedad. No cabe una función pública moderna en una sociedad que no lo sea. Los valores constitucionales de imparcialidad, mérito, lealtad, eficiencia y responsabilidad no son valores de los funcionarios sino de la convivencia social. Si la sociedad no los integra en la cultura cívica ni los exige consecuente y eficazmente, su deformación está asegurada por más que se proclamen y garanticen formalmente. Si las fuerzas sociales y la opinión pública no reconocen la necesidad y el valor social de la función pública, será muy difícil que ésta se "reinvente" sobre la base de pedir a los funcionarios que se superen tirándose de los cabellos" Prats (1999: 251 y 252).*

Lo anterior lleva a sostener y reivindicar la existencia de una ética específica y distintiva de ese actor ciudadano que es la burocracia pública. Y ello por caso, plantea diferencias necesarias (pero solo las necesarias), para dar cuenta de que la gestión pública y su gerenciamiento consecuente, no es directa o sin más mediación, remisible a la gestión no pública y menos a la empresarial.

*"Hoy en día, la administración es concebida en todas partes como el aparato de aplicación de una voluntad política que se expresa a través del cuerpo legislativo, incluso del ejecutivo, en los casos en que esta instancia representativa al mismo nivel que los órganos legislativos, y se admite que su personal está al servicio del Estado, entidad abstracta que no debe confundirse con aquellos que gobiernan. Ahora bien, la historia nos muestra que la emergencia de la burocracia procede de luchas políticas que tienden a aislar a los funcionarios de la influencia de los gobernantes, para quienes la distribución de los puestos y de los empleos constituye un recurso político... Las reglas que guían el estatus de los funcionarios, aunque se corresponden con las que caracterizan a la burocracia como organización racional, fueron pensadas en principio como medios de neutralizar los mecanismos de influencia a los que están sometidos los nombramientos y las carreras de los agentes públicos. Esas reglas varían de un país a otro, y sus particularidades toman sentido en la articulación de la historia política y social y de la representación que cada sociedad se fue forjando del rol del Estado. Si la burocracia está caracterizada por la profesionalización y la neutralización política, estos criterios postulan también su autonomización, no sólo con relación a quienes están en el poder sino también como institución. Cuerpo sociológicamente y, en muchos aspectos, profesionalmente heterogéneo, la burocracia construye no obstante prácticas y reglas de conducta, una cultura y valores propios,*

---

cias de oportunidades en desfavor de mujeres, y más instruidas, en buena medida entre los contratados. Eso afectará en el mediano y largo plazo las capacidades organizativas y de gestión de la Administración Pública, pero obliga en el corto, a razonar prácticas y dispositivos que faciliten la transmisión de la memoria institucional, y la atracción, retención de involucramiento de las nuevas generaciones de funcionarios. En el entretiem po, habrá que encarar, como se está haciendo, la debida incorporación de estas últimas con los sentidos expuesto precedentemente." Salas, Wegman (2015). El lector interesado puede consultar más detalle en ONEP (2014).

*diversos también según el país, que contribuyen a la legitimación de su acción” Dreyfus (2012: 19 y 20).*

En el 2003, el país adhería a la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>8</sup> elaborada mediante una organización intergubernamental- Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD). Si bien no constituye documento mandatorio, sí refleja un compromiso público, doctrinario y político, por lo cual puede usarse como cartabón para determinar las características que debería reunir un sistema profesional y eficaz de función pública en clave democrática. El documento señala que

*“Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público...”. De allí que “#4 La existencia y preservación de una administración profesional exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena...” y por esto, adopta como criterios “#7 ... a) La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público..pero también la profesionalidad de estas personas como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos, la estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca, la flexibilidad en la organización y gestión del empleo público para adaptarse a las transformaciones del entorno y a las necesidades de la sociedad, la responsabilidad de los empleados por su trabajo y los resultados en el marco del respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas de los gobiernos, la observancia de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos y los principios y valores constitucionales, el protagonismo de los directivos públicos y en responsabilidad como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo, la promoción de la comunicación, la participación, el diálogo y el consenso orientado al interés general en las relaciones laborales para lograr el clima laboral más favorable, y el alineamiento de los objetivos organizacionales y los de su personal y, el impulso de políticas activas para favorecer la igualdad, la inclusión y la no discriminación por ningún motivo espúreo”<sup>9</sup>.*

Habiéndose establecidas las características de la perspectiva adoptada y sus raíces así como su intención y finalidad, corresponde comenzar con la evolución y las características seguidas para la consagración del derecho a la estabilidad del funcionario.

---

<sup>8</sup> La Carta, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 2003, fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

<sup>9</sup> En igual sentido, “Lo que el sistema institucional de mérito protege no es tanto la competencia de la persona que accede (a pesar de la importancia que ésta obviamente tiene) como la posición de imparcialidad y sujeción al Derecho del funcionario en el ejercicio de sus funciones ... Un sistema de mérito limitado al acceso que no garantiza a posteriori la imparcialidad del funcionario ni consiguiendo la objetividad de la acción administrativa no es un sistema capaz de satisfacer la funcionalidad social o fundamento institucional del sistema de mérito y por lo tanto no puede ser calificado propiamente como tal.” Prats (1999: 270).



## Hacia un régimen de estabilidad del empleado público

Tomando como referencia a la Constitución Nacional de 1957, debe señalarse como hitos a la incorporación del artículo 14 bis y la continuidad del artículo 16<sup>10</sup>.

Centralmente se rescata la apuesta por el denominado "principio del mérito" para organizar a una burocracia estatal profesional. En efecto, el artículo 16 consagra el principio de igualdad para acceder a puesto público por idoneidad, al que se lo complementa con el 14 bis en el que, entre otros, se determina la estabilidad del empleado público como contracara de la protección contra el despido arbitrario del trabajador no estatal.

Estos derechos, por más establecidos que estuvieron en la Constitución Nacional, fueron larga y prolijamente ignorados, postergados o conculcados. Desde los diversos Poderes Ejecutivos que presidieron la Administración Pública, con especial incidencia de los gobiernos de facto, pero también de algunos electos<sup>11</sup>, se dictaron normas por las que se procedió a la cesantía de funcionarios permanentes con las más diversas ocasiones y razones. Como prueba de ello, veanse las Leyes Nros. 14.794 (1958) y 16.432 (1961), el Decreto Ley N° 17.343 (1967) y las Leyes Nros. 20.549 (1973) y 21.124 (1976). La última dictadura militar iniciada en 1976, además, incorporó la figura de razones de seguridad nacional con lo cual la burocracia pública de aquel momento, tristemente contó entre sus filas a numerosos "desaparecidos".

La Corte Suprema de Justicia de la Nación avaló este accionar con variadas interpretaciones y diversas justificaciones, por lo que la estabilidad fue, en ese largo periodo, un derecho profundamente relativizado con una más que delgada y arbitraria línea de contención.

Ello cambiaría a partir del año 2007, en el que la Corte Suprema dictara fallo en un importante caso llamado a tener profundo impacto estratégico en esta cuestión. En efecto, en el caso "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación" del 3 de mayo de ese año, se estableció varios y profundas determinaciones. A saber:

la estabilidad del empleado público es la denominada "propia", lo que significa que, quien fuera cesado en su relación de empleo sin causal establecido y mediante el debido procedimiento adjetivo, tiene el derecho a ser repuesto en su cargo. Quedaron definitivamente atrás las disquisiciones doctrinarias respecto a si este derecho era redimible mediante compensación o indemnización, a si debía estar reglamentado para hacerlo operativo, etc. Este derecho resalta por su especificidad en el texto constitucional, diferenciándolo cualitativamente respecto a otro derecho para los restantes trabajadores, el de la protección contra el despido arbitrario. Asimismo, se consagra como parte de los derechos humanos en estos términos,

*"Es sabido que la Constitución Nacional es una norma jurídica y que, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo cuando, como en el sub exámine, está en discusión un derecho humano, y la "estabilidad del empleado público" expresada por el art. 14 bis es cláusula operativa, según ya lo entendió esta Corte: "en su recto sentido la norma proscribela ruptura discrecional del vínculo de empleo público y es, así, susceptible de autónomo acatamiento por las autoridades administrativas" (Fallos: 269:230, 234, considerando 6º, y su cita)."*

<sup>10</sup> Inserto en las Constituciones del siglo XIX, fue mantenido incluso en la Constitución de 1949 en su artículo 28.

<sup>11</sup> No interesa acá si esos gobiernos civiles estaban arropados de toda la legitimidad política correspondiente, a la luz de la proscripción electoral que sufrió el peronismo durante esos años y hasta 1983.

Esta estabilidad alcanza a todo empleado público sin distinción del régimen de empleo que lo comprenda. En el caso, la trabajadora era empleada de una entidad (aduana) cuyo personal se regía por la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744, t.o. 1976) y un convenio colectivo de trabajo (N°56/92E, modificado por Laudo N° 16 de 1972), negociado al amparo de la Ley N° 14,250 de 1953. Esta última de aplicación originaria para el mercado laboral privado. Dicho de otra modo, toda persona bajo relación de dependencia laboral a término indeterminado con la Administración goza de este derecho a la estabilidad. Bajo esta sentencia, ya no hay funcionarios de una u otra clase dejando claro que no importa el régimen de empleo, sino su común consideración de ser empleado estatal.

La reposición será en el cargo presupuestado cuya titularidad ejerciera el empleado mal desvinculado por una medida arbitraria, retomando su carrera administrativa, derecho a ésta última considerado como integrante de la estabilidad.

La Corte daba un espaldarazo radical a la legislación nacional sancionada en 1999.

La Ley N° 25,164, "Marco de Regulación del Empleo Público Nacional", había reconocido el derecho a la estabilidad para quien accediera al cargo presupuestado de planta permanente de una unidad organizativa mediante el correspondiente proceso de selección o concurso. El fallo establecía entre otras que "Dicha estabilidad, a su turno, concuerda con el artículo 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese". Con relación a este último, una vez más la Corte deja claramente establecido a partir del fallo "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido". Buenos Aires, 6 de abril de 2010<sup>12</sup>, que la estabilidad sólo alcanza a aquel empleado público que hubiera ingresado mediante el correspondiente concurso no importara el tiempo que hubiera estado trabajando como dependiente contratado por la Administración.

Si, "La función pública como institución es una creación del constituyente, es decir, de la sociedad civil en su proceso de aprendizaje y de construcción del consenso constitucional." Prats (1999: 259), entonces vale la pena replicar los fundamentos centrales del fallo pues dan cuenta de las inspiraciones y finalidades que se persigue.

La Corte hace suyos los argumentos de la Convención Constituyente en estos términos:

*"4) Que la reforma de la Constitución Nacional producida en 1957, mediante la introducción del Artículo 14 bis, tuvo como inequívoco propósito dar recepción en el texto de 1853-1860, a los aportes y experiencias que habían tenido lugar, durante la primera mitad del siglo XX, en el ámbito de lo que dio en llamarse el constitucionalismo social ("Aquino", Fallos 327:3753 [6], 3770, 3788 y 3797). En lo concerniente al sub lite, cuadra precisar que el párrafo 1º de la mencionada norma pone de manifiesto, con toda elocuencia, que el objeto y el sujeto principalísimos sobre los que operó la reforma fueron el universo del trabajo y el trabajador. De tal suerte, bajo la luz del*

---

<sup>12</sup> "...el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde. En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (artículos 75, inciso 8º de nuestra Carta Magna y 29 de la Ley N° 24.156)"

*principio protector ("El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes..."), asentaron su plaza en la cúspide del ordenamiento jurídico positivo diversos derechos "inviolables" (Fallos 252:158, 161, considerando 3) del trabajador, así como deberes inexcusables de asegurarlos por parte del Congreso ("Aquino", cit. p. 3770; y "Milone", Fallos 327:4607, 4617). Entre los primeros, corresponde aislar, para la solución del presente litigio, la "protección contra el despido arbitrario" y la "estabilidad del empleado público".*

La Corte apela a los argumentos del convencional Carlos A. Bravo, miembro de la Comisión Redactora, cuando señala que: "La estabilidad, salvo pocas excepciones, está tipificada en el caso de los empleados públicos, ya que puede ser considerada como un elemento natural de la relación entre ellos y la Administración. Esto por la naturaleza especial del servicio y de la función pública, que es perenne y sujeta a mínimas variaciones [...] En algunos países, donde la estabilidad está asegurada por ley, la cesantía del empleado público arbitrariamente dispuesta, es nula, no produce efecto alguno; el empleado arbitrariamente alejado tiene el derecho de reincorporarse a su puesto, aun cuando esto no sea del agrado de sus superiores, los que deben acatar la decisión del tribunal administrativo al que recurrió el empleado...Dicha estabilidad, importa destacarlo, tendía a eliminar, a juicio del constituyente, una práctica que merecía su reprobación: "Siempre el empleado público ha estado sujeto a las cesantías en masa en ocasión de los cambios de gobierno. Ahora ya no podrá ningún partido político que conquiste el gobierno disponer de los puestos administrativos como botín de guerra. Entendemos que este principio constitucional entrará a regir simultáneamente con la vigencia de las reformas y en adelante ningún empleado público podrá ser dejado cesante sin causa justificada y sin previo sumario administrativo" (convencional Peña, "Diario de sesiones...", cit., t. II, p. 1254; ver asimismo, convencionales Martella y Mercado, JA, íd., t. II, págs. 1243 y 1337/1338, respectivamente).

Para la Corte se trata "...de un claro interés público en la proscripción de la arbitrariedad jerárquica o de la política partidaria en la organización burocrática estatal" (Fallos 261:361, 366, considerando 11).

Y más aún, en el considerando 5, establece que "5) ...fue pensamiento inspirador de la cláusula "proveer 'a la estabilidad efectiva del empleado público' vinculada a la carrera administrativa, que las leyes reglamentarias debían asegurar como necesario desarrollo del principio. Tal concepción de la estabilidad -precisaron- no se compeadece con la interpretación [...] conforme a la cual no se habría establecido la garantía de estabilidad en sentido propio, que excluye por principio, la cesantía sin causa justificada y debido proceso y cuya violación trae consigo la nulidad de ésta y consiguiente reincorporación, que posibilita retomar el curso de la carrera por el agente separado ilegalmente, derecho a la carrera que, como se puso de manifiesto en la discusión [de la citada Asamblea Constituyente], integra el concepto de estabilidad" (destacados no originales).

Ahonda al recordar que "Por lo contrario, si se produjera alguna duda en el llamado a interpretar el Artículo 14 bis, sería entonces aconsejable recordar, además de lo que será expuesto infra (considerando 8), la decisiva doctrina que asentó esta Corte en el caso "Berçaitz": "tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: in dubio pro justitia socialis. Las leyes, pues, deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar el 'bienestar', esto es, las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad" (Fallos 289:430, 436; asimismo, Fallos 293:26, 27, considerando 3).

Para la Corte, la distinción entre empleo público y privado se funda también en razones de orden práctico y hasta de buena administración<sup>13</sup>.

"6) Que, en tales condiciones, bien podría sumarse un sujeto y un objeto a los dos que han sido indicados antes como tenidos en cuenta por el constituyente de 1957: el Estado, y el normal y eficiente funcionamiento de sus instituciones. Las razones expresadas en esa oportunidad, que ya han sido reseñadas, indican que el propósito deliberado de los hombres y mujeres reunidos en Santa Fe, consistió en poner a los servidores del Estado al abrigo de la discrecionalidad de las autoridades de turno y de los vaivenes de la vida política. Pero no fue asunto exclusivo tutelar la dignidad del agente público frente a dichas situaciones, sino, también, tributar a la realización de los fines para los cuales existen las instituciones en las que aquéllos prestan sus servicios. Fue visto, y con razón, que las mencionadas circunstancias y sus negativos resultados no conducían a otro puerto que al deterioro de la función pública con notorio perjuicio de quienes son sus destinatarios: los administrados (ver las intervenciones de los convencionales Martella y Mercado, JA ya mencionados, y de Miró, "Diario de sesiones..." cit., t. II, páginas. 1243, 1336 y 1337, y 1345, respectivamente)".

Consecuentemente, se ha venido explicitando el fundamento del trípode expresado: estabilidad y carrera, ingreso por concurso, igualdad en el acceso<sup>14</sup>. Estabilidad, ahora "propia", como vehículo de neutralidad e imparcialidad en el desempeño de la función pública a cargo de un empleado protegido, sí, pero de ahora en más, involucrado ética y laboralmente en la efectiva gestión del desempeño laboral en las entidades estatales.

---

<sup>13</sup> Y acotó seguidamente: "En el campo de las relaciones del Derecho Privado, la situación es distinta. El poder discrecional, que constituye la excepción en la Administración Pública, representa en este campo la regla. Resulta muy difícil obligar a un empleador a readmitir en el local de su empresa, para reincorporarlo al empleo, al trabajador cuyos servicios desea no utilizar más [...]" (Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, año 1957, t. II, 1958, Imprenta del Congreso de la Nación, p. 1226)."

<sup>14</sup> En el caso "Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Min. de Defensa - A.R.A.) s/ indemnización por despido" 6 de abril de 2010. trabajador contratado por el Ministerio de Defensa en exceso del límite temporal legalmente permitido dado de baja, la Corte ordenó indemnizarlo pero diferenciando expresamente tal solución de una reincorporación al descartar que: "...el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde. En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. ... Al respecto, cabe recordar que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional 25.164 establece un régimen diferenciado para empleados que ingresen como planta permanente y para aquellas personas contratadas o designadas como transitorias. En lo que aquí interesa, el artículo 8° sólo reconoce estabilidad a quienes ingresen a cargos pertenecientes al régimen de carrera, y cuya financiación esté prevista en la Ley de Presupuesto. En tales condiciones, si se atribuyera estabilidad a quien no ha sido incorporado con los requisitos y medios de selección previstos para el ingreso a la carrera administrativa no sólo se estaría trastocando el régimen previsto por la Ley 25.164; sino que también se estaría alterando el monto autorizado por el legislador, en forma diferenciada, para financiar gastos correspondientes a personal contratado y personal permanente. De esta manera, la cuestión aquí debatida se diferencia de la decidida por esta Corte en la causa "Madorrán"(Fallos: 330:1989), porque en aquel supuesto el actor había sido designado como empleado de la planta permanente y, como tal, tenía derecho a la estabilidad en su cargo".

En otro precedente, Olavarría y Aguinaga Jesús María c/ Administración Federal de Ingresos Públicos. s/ Recurso Extraordinario. Sentencia del 8 de Mayo de 2007, dejó claro que el ingreso a la planta permanente requiere concurso revocando la reincorporación de un trabajador interino, en estos términos: "Corresponde revocar la sentencia que -al condenar a la AFIP a reintegrar al actor sin sujeción a concurso por haber transcurrido el plazo del interinato-, aplicó de forma lisa y llana el artículo 78 de la L.C.T. y obvió una sana inteligencia del artículo 14 del Laudo N° 15/91, que dispone que al vencimiento de la prórroga del interinato la vacante deberá ser llenada por concurso y, por ende, consagró dogmáticamente una suerte de estabilidad al agente interino cuando ello no existe en el régimen legal, ya que ni siquiera ponderó que el plexo normativo no otorga derecho al interino a permanecer en el cargo hasta que éste sea cubierto por concurso."

En 1994, esa Constitución fue reformada adaptándola a los nuevos tiempos y al avance de las diversas materias. No es aquí lugar para detallar todas esas mejoras pero en lo que toca a su objeto es necesario mencionar varios avances en la misma línea trazada.

En efecto, las relativamente pocas menciones de la Constitución a las cuestiones de la Administración Pública y la burocracia, la nueva se caracteriza por una mayor cantidad de referencias<sup>15</sup>, aunque modesta comparada con otras de la Región.

Los artículos 14 bis y 16 quedaron incólumnes a los que se sumaron unos cuantos relativos a la organización y funcionamiento de la Administración.

Un rápido racconto permite registrar el establecimiento de la Auditoría General de la Nación en la órbita del Congreso, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros en el ámbito del Poder Ejecutivo, etc. y afianzó aún más, el compromiso con principios liminares para organizar una burocracia profesional.

La inclusión con jerarquía constitucional de varios tratados internacionales<sup>16</sup> consolida el espacio jurídico institucional en línea con la consolidación del régimen de burocracia profesional, en especial en lo tocante al derecho de acceder al empleo público en condiciones de igualdad de toda la ciudadanía. Así deben ser mencionados los tratados referidos a la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos, y las Convenciones sobre toda forma de discriminación racial, contra la mujer, o sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>17</sup>. Muchos refieren a que "Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país":

Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 1º, 2º pero, en especial, el 7º que reza "Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación." y, particularmente el 21º por el que "... 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país."

También el Pacto de San José de Costa Rica, Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 23 sobre Derechos Políticos establece que "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades.... c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Y el Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos en su artículo 25 establece que "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: ... c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las

---

<sup>15</sup> Ver además de los artículos 14, 14bis y 16, los 23,28,33,36 in fine,75 inc.22, 85, 86, 99 inc. 1, 100.

<sup>16</sup> La consideración de los tratados internacionales con jerarquía constitucional conforme a lo dispuesto en el artículo 75 inciso x.

<sup>17</sup> Los Tratados Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 1,2 y 7) Convención Americana de los Derechos Humanos (art.23), Pacto Internacional de los Derechos Cívicos y Políticos (art.25), Convenciones sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 23.179, arts. 7 y 11) y contra la Discriminación Racial (Leyes Nros. 17.722 y 26.162), y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 27.044)

funciones públicas de su país.” y remata en el artículo 26 que “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley....”

## Regulaciones complementarias

La estabilidad y, consecuentemente, la carrera del funcionario son reguladas complementariamente en la mencionada Ley N° 25,164 de 1999 y su Decreto reglamentario (N° 1,421 de agosto del 2002) con una serie de determinaciones atinentes a la finalidad expuesta.

- La orientación hacia los principios del mérito se percibe en su artículo 4° fijando como requisito de ingreso, la previa acreditación de condiciones de conducta e idoneidad para el cargo mediante regímenes de selección a establecer (que en el reglamento define como concurso) y, en su artículo 8° se reserva el régimen de estabilidad solo al personal que ingrese mediante esos regímenes<sup>18</sup>. También se exige no estar incurso en ciertos impedimentos (artículo 5°).
- También en ese Artículo 4° se establece que, en la acreditación de esas condiciones<sup>19</sup>, se asegurará el principio de igualdad en el acceso a la función pública debiendo el convenio colectivo establecer mecanismos de participación y control de las asociaciones sindicales para contribuir en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación y en garantizar la efectiva igualdad de oportunidades de los candidatos. Resalta la responsabilidad ineludible por manda legal de los sindicatos como órganos auxiliares del resguardo de los principios de transparencia e igualdad de trato y oportunidades de todos los ciudadanos, afiliados o no, y aún de quienes todavía no son, estrictamente expresado, funcionarios públicos.
- Interesa dejar sentado también que la ley y su reglamentación prevé que la acreditación de la idoneidad, sea exigible a los empleados no permanentes o incluso de confianza, aunque no se fija (ni aún se fijó por vía accesoria) la modalidad para acreditarla.
- Para que esto no quede en mera declaración, obliga al órgano rector del empleo público a declarar la nulidad absoluta de toda designación efectuada en violación a lo expuesto (Artículo 6°<sup>20</sup>) ratificando la reglamentación que la designación en cargos de carrera sin selección previa, no reviste en ningún caso carácter de permanente ni genera derecho al régimen de estabilidad<sup>21</sup>.

---

18 Además, exige nacionalidad argentina, aunque exceptuable por decisión del Jefe de Gabinete de Ministros, y certificar aptitud psicofísica habilitante para el cargo.

19 “La máxima autoridad de la que dependa el cargo es responsable de la verificación del cumplimiento de esos requisitos, así como de las previsiones de las normas sobre Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Código de Ética -Decreto N° 41/99 y Ley N° 25.188 y modificatorias.

20 Las designaciones efectuadas en violación a los arts. 4° y 5° o de cualquier otra norma vigente, podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido, sin perjuicio de la validez de los actos y de las prestaciones cumplidas durante el ejercicio de sus funciones.”.

21 Reglamentariamente para evitar el incumplimiento de este principio, se establece que (art. 6°) la nulidad de la designación será resuelta por la autoridad que la dispuso, debiéndose aplicar el procedimiento de investigación para determinar responsabilidades. A su vez, el órgano rector del empleo debe solicitar la nulidad ante esa autoridad cuando conozca violaciones a lo dispuesto o de cualquier otra norma.

- El resguardo del principio de idoneidad se perfecciona en un período de prueba una vez efectuada la designación (art. 17). Durante los primeros 12 meses de prestación de servicios efectivos<sup>22</sup>, el funcionario debe demostrar su idoneidad a través de evaluaciones del desempeño a los 6 y 11 meses, cumplir metas y objetivos establecidos, y la aprobar actividades específicas de capacitación. Caso contrario la designación será dejada sin efecto mediante acto fundado y circunstanciado. La Corte Suprema de Justicia declaró acto ilegítimo el revocamiento sin expresar razones suficientes<sup>23</sup>.
- *"La estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley"* (artículo 17).
- En este mismo artículo se define su contenido: comprende la conservación de la relación de empleo, la situación alcanzada en la progresión vertical y horizontal de la carrera administrativa y la retribución asignada a la misma<sup>24</sup> (ver art. 17 del reglamento). Pero la ley prescribe que la estabilidad en la función o cargo será materia de regulación convencional, con lo cual se evita una rigidez organizacional ineficiente o inconveniente para la gestión ágil de los servicios públicos.
- Quienes cambien su situación de revista presupuestaria dentro del ámbito de la ley sin haber interrumpido la relación de empleo público como personal estable, no deben acreditar nuevamente los requisitos de ingreso.
- Quienes resultasen afectados por medidas de reestructuración con supresión de organismos, dependencias o de sus funciones asignadas con la consecuente eliminación de los cargos, serán reubicados. Para ello se garantiza la incorporación de los afectados a cargos vacantes, previéndose acciones de reconversión laboral. De no concretarse, pasan a disponibilidad por un período variable según antigüedad, no menor a seis meses ni mayor a doce, en el cual, de producirse vacante, se les dará prioridad. Si no fuesen reubicados y vencido el lapso, o si rehusaran cargo ofertado, o no existiera vacante, se producirá baja definitiva con pago de indemnización<sup>25</sup>. Para que esa reestructuración no pueda ser usada como instrumento de persecución, el artículo 14 de la Ley establece la prohibición de recrear organismos, dependencias y cargos eliminados, ni con la misma designación ni con otra distinta, por dos años a partir de su supresión. Tampoco permite que las funciones de esos cargos sean cumplidas por personal contratado o de gabinete.
- Ello se complementa con la prescripción por la que el empleado deba ser destinado a las tareas propias de su categoría escalafonaria, pero le impone el desarrollo de tareas complementarias o instrumentales para la consecución de los objetivos del trabajo (art. 15), en cuyo caso recibirá la capacitación necesaria. La medida evita abusos por sobrecarga o no asignación de tareas acordes, pero deja a

---

<sup>22</sup> La Ley establece que se procederá con la ratificación de la designación mediante acto expreso al vencimiento del período en un plazo perentorio de 30 días de vencido el período, de lo contrario la designación se considerará efectuada y adquirida la estabilidad. Nótese que el período se cumple transcurridos los 12 meses de prestación de servicios, incluyendo el término vacacional anual.

<sup>23</sup> Fallo: CSJN "Schneiderman, Ernesto H. v. Estado Nacional -Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación" del 08/04/2008.

<sup>24</sup> Desde la década de los 60, la legislación argentina derogó la retrogradación como pena disciplinaria. Así también se asegura el mantenimiento del sueldo alcanzado en la carrera del agente en caso de cambios en la situación escalafonaria.

<sup>25</sup> Se excluyen a ciertos empleados de pasar a disponibilidad en razón de diversas situaciones atendibles o exigibles (personal en condición de jubilarse, con tutela gremial, con enfermedad, embarazo, etc.).

la Administración espacio adecuado para asegurar una gestión de desempeños convenientemente amplios para evitar rigideces indebidas.

- De la misma manera, la asignación temporaria de puestos de nivel superior debe estar fundada en razones del servicio y garantizado el pago salarial por la diferencia que hubiera. El pase de una dependencia a otra será objeto de regulación convencional, pero siempre con respeto a la ausencia de perjuicio material y moral al trabajador. Para evitar sanciones o presiones encubiertas, la asignación de un nuevo puesto de trabajo ubicado a más de 50 km. requiere consentimiento del empleado.
- Las medidas disciplinarias son el apercibimiento, la suspensión de hasta treinta (30) días en un año, la cesantía y la exoneración, las dos últimas hacen concluir la relación de empleo. Cada una de ellas tiene tipificados los motivos para su aplicación (cfr. artículos 31 a 33) en la que deberá respetar el debido proceso. El apercibimiento o la suspensión de hasta cinco días no requiere sumario previo. El afectado es habilitado para impugnar la sanción por vía administrativa común y agotada ésta, acudir a sede judicial, o recurrir directamente ante dicha sede.

En las causales de egreso sólo se focaliza aquellas relacionadas con la alteración o incumplimiento del principio de idoneidad. Pues las que responden a motivaciones disciplinarias (faltas graves), voluntarias (renuncia) u objetivas (muerte) merecerían un acápite específico que desborda los límites del presente.

En materia de egreso, y a tenor de las finalidades perseguidas por el sistema de calificación del desempeño laboral y el papel central del principio de idoneidad, debe ser mencionada la cesantía (art. 32) como consecuencia de inciso g), de la misma manera que lo que había establecido la ley marco. La extensión de estos desempeños ineficaces por tanto tiempo (calificaciones deficientes durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, con oportunidades de capacitación adecuada para el desempeño de las tareas) es excesiva y contradictoria con la idoneidad y dignidad laboral exigible y propia del empleado público. Mucho más irritante cuando se la compara con otros motivos "menos" graves y capaces de generar cesantía<sup>26</sup>.

En síntesis, la ley consagra un régimen suficientemente potente para asegurar la efectivización de un empleo público basado, en lo concreto, en el espíritu, letra e interpretación de la Constitución Nacional y, en lo más general, sobre la base del sistema de mérito conforme a los preceptos asignados por la doctrina y experiencia histórica de referencia.

Finalmente deben mencionarse algunas cláusulas incorporadas en el Convenio Colectivo de Trabajo General (2006) en las que no sólo se ratifica estas prescripciones sino que les añade<sup>27</sup> las siguientes:

- Por su Artículo 14, quien reingrese a un cargo comprendido por Ley N° 25.164, dentro de los 5 años de haber egresado a cargo de nivel equivalente o inferior al que tenía a su egreso en calidad de estable, la readquirirá en forma automática.

---

<sup>26</sup>Valga como ejemplo de lo expresado, lo establecido en los incisos b) abandono de servicio por más de cinco inasistencias continuas sin causa y previa intimación a retomar sus tareas. O, c) Infracciones reiteradas en el cumplimiento de sus tareas, que hayan dado lugar a treinta (30) días de suspensión en los doce meses anteriores.

<sup>27</sup>Lamentablemente, en referencia al personal bajo la Ley de Contrato de Trabajo sigue manteniendo la vieja doctrina privatista, a todas luces inaplicable por las consecuencias del Fallo Madorrán.



- Así también (Art.42). En el supuesto que el ingreso de un empleado al ámbito del convenio por traslado o transferencia, de un ente no comprendido por él, a un cargo de carrera sólo procede si se certifica que su ingreso en el origen se efectuó mediante sistema acreditador de idoneidad para el desempeño del cargo.
- Finalmente, se fijó en un 15% del Personal Permanente para la cantidad de personal contratado, debiéndose certificar en cada designación o contratación no permanente que no se supera esa proporción.

La estabilidad se perfecciona con el derecho a un régimen de promoción o carrera administrativa bajo ciertos principios de los que se dará cuenta más adelante.

En síntesis, uno de los pilares del régimen de empleo público basado en los principios del mérito quedó finalmente cimentado por la normativa y acciones producidas en los últimos 16 años en un proceso que se iniciara en 1957, esto es, 61 años atrás.

Pese a las demoras, los despistes normativos, las graves crisis políticas y demás aciagas circunstancias que atravesó el país, afloró finalmente una contundente tendencia en favor de una burcoracia profesional con las características que se precien de tal.

En esta cuestión, el país parece haber dejado una etapa para abrir otra que traduzca efectivamente esta consagración institucional en una realidad materializada en todos los poderes del Estado nacional, Provincial y Municipal.

Pero abre también otra nueva basada en la de asegurar que esta enorme garantía societaria no sea refugiobastardeado por la ineficacia, el despilfarro, la molicie, la deslealtad, la falta de profesionalismooladeshonestidad del trabajador estatal. Antes bien, está garantía es comprendida como condición cumplida de la dignificación del servidor público en sus desempeños efectivos, honestos, efectivos, competentes y leales para los gobiernos elegidos democráticamente y para los intereses y condiciones que hacen el bien común de los argentinos. En este punto al menos, no hay más excusa valedera para no prestar esos desempeños ni tampoco para no exigirlos.

Antes de abordar los avances en materia de carrera administrativa es necesario contemplar el régimen de negociación colectiva que en cumplimiento de también el artículo 14 bis, configura una característica en su momento distintiva del país.

## De la negociación colectiva

Es ampliamente conocida la tradición, fortaleza y envergadura de la presencia sindical en el país, en especial a partir de los gobiernos de J. D. Perón en la década de los 50. En ese contexto, la Ley N° 14.250 de 1953<sup>28</sup> constituyó un primer hito en la institucionalización del diálogo y la concertación sociolaboral. Con la reforma de 1957, la negociación colectiva quedó consagrada como derecho constitucional en cabeza de las asociaciones sindicales (artículo 14 bis).

---

<sup>28</sup>Ley N° 14.250 y su evolución al presente: ver texto ordenado 1988, Decreto N° 108; Ley N° 25.250 (2000) art. 5°; Decreto N° 1135 (2004).

La ausencia de legislación de aplicación específica para los empleados públicos fue generando presiones para generar un marco de negociación. Así se ha dado históricamente que muchos colectivos laborales aceptaran renunciar al estatuto público para ser comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y abrir la posibilidad de concertar convenios mediante la aplicación de la Ley N° 14.250. Por la primera, renunciaban a la estabilidad pero se liberaban de las restricciones presupuestarias de orden general con lo cual ganaban fuerza a la hora de acordar salarios y otras condiciones laborales. Ello fue particularmente favorable para entidades de clara naturaleza estatal, como lo son los entes de recaudación impositiva, aduanera, o de la Seguridad Social<sup>29</sup>, por citar los más importantes<sup>30</sup>. Éstos, a partir de los 70, fueron avanzando en esta dirección y aún conservan esta situación. Es decir con el personal bajo la LCT y con convenios celebrados al amparo de dicha ley.

También en estos 60 años el país adoptó en su legislación la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.)<sup>31</sup> en la materia: Nros. 87 (Ley N° 14.932 de 1960), 98 (Ley N° 11.594 de 1956), 151 (Ley N° 23.328) y 154 (Ley N° 23.544). Especialmente, este último por su directa referencia a la negociación en el sector público.

Impulsado por estas tendencias, durante los 90, y aún en el marco de la profunda reforma y ajuste del Estado al cobijo intelectual del conocido "Consenso de Washington", se dictaron leyes que habilitaron regímenes específicos de negociación colectiva en los restantes grupos de personal.

Este impulso dio lugar a las Leyes Nros. 23.929 (1991) y 24.447 (1994), aplicables al personal docente<sup>32</sup> y al personal de las universidades nacionales, respectivamente. En 1995 se aprobó el régimen para el personal del Congreso Nacional (Ley N° 24.600), no habiendo hasta la fecha uno específico para el personal del Poder Judicial de la Nación. Numerosas provincias han establecido sus propios regímenes de negociación<sup>33</sup>.

Pero lo que aquí importa es la sanción de la Ley N° 24.185 en 1992, reglamentada por Decreto N° 473 de marzo del 2000, por la que se estableció un régimen específico para el personal de la Administración Nacional, fijando que las relaciones entre ella y sus empleados sería de acuerdo con los resultados de la aplicación de dicho régimen<sup>34</sup>. Al respecto caben resaltar al menos, varias implicancias.

En primer lugar, la Administración como empleadora renuncia a la prerrogativa de fijar unilateralmente las condiciones laborales, propia de la tradición estatutaria de los Estados modernos de buena parte de los países de Europa occidental, para receptor el reconocimiento por el que los trabajadores estatales organizados sindicalmente son actores de pleno derecho para fijar con la Administración.

---

29 No nos referimos acá al personal de empresas y sociedades del Estado, usualmente de naturaleza productiva y para los que la ley de encuadre y la actividad típicamente empresarial, las acerca al mundo laboral privado.

30 Por ejemplos, la Dirección General Impositiva, la Administración Nacional de Aduanas, hoy concentradas en una única Administración Federal de Ingresos Públicos, la actual Administración Nacional de la Seguridad Social y, entre otro orden, la disuelta Lotería Sociedad del Estado.

31 Así también la recepción del concepto de "trabajo digno y decente" que esa organización viene preconizando desde hace unas décadas.

32 La paradoja fue que ese personal pasó a depender de las provincias como consecuencia de la reforma educativa realizada en ese marco por el que se provincializaron los servicios educativos.

33 Ver "El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino" – Consejo Federal de la Función Pública – 1° edición – Buenos Aires – Argentina – Jefatura de Gabinete de Ministros – Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa – Coordinación Ejecutiva – 2013.

34 La ley solo tiene alcance federal, pero por su artículo 2° se invita a provincias, municipios y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse.

La ley faculta a negociar todas las materias menos las facultades de dirección y organización del Estado así como la idoneidad para el ingreso y para la carrera de los funcionarios. La radical transformación del paradigma rígidamente "verticalista" se hace evidente en el reconocimiento y promoción para involucrar activamente a los propios trabajadores estatales en la mejora de la gestión pública. Al ser de ahora en más "arte y parte", los derechos y responsabilidades consecuentes deberán ir de estrechamente de la mano.

De hecho, la Argentina ha sido pionera en la región iberoamericana, aunque se observan tendencias en esta dirección en por ejemplo, Paraguay (Ley N° 508/94), Uruguay (Ley N° 18.508 del 26 de junio de 2009<sup>35</sup>) y España (Ley N° 7 del 12 de abril del 2007<sup>36</sup>).

En segundo lugar, si bien es de aplicación a todos los colectivos laborales<sup>37</sup>, autoriza la continuidad de las negociaciones y convenios celebrados al amparo de la Ley N° 14.250 aunque faculta a que, por acuerdo de las partes, decidan migrar al nuevo régimen. Por Ley N° 25.250 del 2000 se modifica el artículo 1° de esa ley, forzando al uso del nuevo régimen para organismos y colectivos de reciente constitución.

En tercer lugar, la exclusión de un colectivo debe estar sólidamente fundada (dada la naturaleza constitucional del derecho) y acordada con la parte sindical, pudiendo tal decisión ser objeto de impugnación judicial.

En cuarto lugar se destacan algunas fórmulas para asegurar negociaciones efectivas:

- Las negociaciones pueden celebrarse a nivel general o marco y, dentro de él, de nivel sectorial, cuya definición del ámbito personal estaría a lo que se acordase en el convenio marco. Se prevé la integración de solo dos partes negociadoras para cada ámbito. En la empleadora se hacen presentes los titulares del área de economía y hacienda y de la función pública<sup>38</sup> cuando la negociación es general y, en las sectoriales, se les suma la máxima autoridad política del personal del que se trate (ministro, presidente de entidad descentralizada).

De manera cónsona, la parte gremial se compone, a nivel general, con las entidades sindicales con personería gremial y alcance nacional<sup>39</sup>, a las que se le suman en el nivel sectorial las entidades sindicales con representación del personal del que se trate. Importa focalizar que la pluralidad de dichas entidades componen una sola voluntad de parte, por lo que, en el supuesto que no pudieran componerla, primará la voluntad expresada por la entidad con mayor cantidad de afiliados cotizantes<sup>40</sup>.

- La ley prevé también las responsabilidades del Ministerio de Trabajo en su carácter de autoridad de aplicación en cuanto a presidir y promover las negociaciones bajo el principio de buena fe (ver artículo 9°).

---

<sup>35</sup>Publicada el 16 de julio de 2009.

<sup>36</sup> "BOE" núm. 89, de 13 de abril de 2007. Referencia: BOE-A-2007-7788)

<sup>37</sup>Quedan afuera las autoridades electas, políticas y superiores, el personal de confianza, el militar y el de seguridad, y el personal jerárquico del cuerpo diplomático.

<sup>38</sup> Actualmente a cargo por los Ministerios de Modernización del Estado y de Hacienda, así como por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>39</sup> Actualmente, la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación Trabajadores del Estado (ATE).

<sup>40</sup> En la actualidad, UPCN con el 72,8%.

- Los convenios serán objeto de instrumentación mediante decreto presidencial, para lo cual la ley fija 30 días a contar desde que fuera suscripto por las partes, bajo pena de que, de no rechazarlo o no aprobarlo, el Ministerio deba publicarlo y darlo por vigente. Esta aparentemente alambicada fórmula preserva la plena autonomía negociadora. Desde el momento en que el Poder Ejecutivo articula su voluntad a través de la representación de la parte empleadora, luego no podrá desconocer lo acordado o, en todo caso, si por razones de gravedad institucional tiene que rechazarlo, debe proceder en un plazo perentorio.

Como consecuencia de la puesta en marcha de la aplicación de la ley<sup>41</sup>, se ha acordado hasta el presente dos convenios colectivos de trabajo generales.

El primero fue negociado y acordado durante 1998<sup>42</sup>, e instrumentado por el Decreto N° 66 de febrero de 1999, meses antes de aprobarse la nueva ley de empleo público referida. La ley vigente en esa época (N° 22,140 de 1980) había resultado de un gobierno de facto por lo que las partes acordaron establecer una serie de prescripciones típicamente estatutarias (por ejemplo condiciones de ingreso, de derechos, prohibiciones, etc.) cuya consecuencia fue una derogación indirecta hasta tanto el Congreso Nacional procediera correspondientemente.

La mencionada Ley N° 25,164 fue sancionada a posteriori en septiembre de 1999 como piso mínimo para toda negociación<sup>43</sup>. El texto de esta ley y el del convenio colectivo general contenían diferencias, en favor o en desfavor de derechos del trabajador, por lo que se instrumentó por vía de Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros (N° 51 del 2004) la aclaración acerca de la aplicación de los mejores derechos. Ello permitió generar las circunstancias para su instrumentación y, al mismo tiempo, facilitar la adhesión de la entidad sindical minoritaria (A.T.E.).

Concretada ésta, se comenzaron las tareas preparatorias del segundo convenio colectivo general que se celebró recién en el segundo semestre del 2005 e instrumentado por Decreto N° 214 de febrero de 2006, el que con sus modificatorios permanece vigente.

El acuerdo del segundo convenio disparó la materialización de diversos convenios sectoriales habiéndose aprobado hasta diciembre del 2015, los correspondientes<sup>44</sup> al personal del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, de Coros, Orquestas y Ballets, del Sistema Nacional de Empleo Público, del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, Profesionales de Establecimientos Hospitalarios y Asistenciales e

---

<sup>41</sup> Capítulo III. 53 Ver "La negociación colectiva en la Administración Pública. Un camino a seguir" Conferencia Internacional del Trabajo – 102º Reunión 2013 – O.I.T. – Ginebra – Suiza.

<sup>42</sup> Desafortunadamente, las diferencias entre las entidades sindicales llevaron a que solo la entidad mayoritaria acordara el texto.

<sup>43</sup> Artículo 1º — La relación de empleo público queda sujeta a los principios generales establecidos en la presente ley, los que deberán ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. Los derechos y garantías acordados en esta ley a los trabajadores que integran el servicio civil de la Nación constituirán mínimos que no podrán ser desplazados en perjuicio de éstos en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la citada Ley 24.185.

<sup>44</sup> Decretos Nros. 127/20006, 40/2007, 109/2007, 973/2008, 2.098/2008, 1.032/2009, N° 1.133/2009, N° 1.714/2010, y 2539/2015, respectivamente.

Institutos de Salud, de la Sindicatura General de la Nación, y del Personal Civil y Docente Civil de las Fuerzas Armadas y de Seguridad<sup>45</sup>.

Se desprende del listado anterior que las partes acordaron celebrarlos tomando como colectivo la unidad definida por escalafón preexistente. Se apuntaba a evitar una proliferación a la larga inmanejable de convenios sectoriales si, por caso, se hubiera decidido negociar por establecimiento, ministerio, entidades centralizada, profesión o cualquier otro criterio válido<sup>46</sup>.

Asimismo, en una estrategia de largo plazo, y de progresiva convergencia, es un reconocimiento a las características, prácticas, intereses, aún sindicales, y hasta culturas laborales diferentes de los diversos colectivos. No obstante, el reaseguro de la primacía del convenio general asegura una unidad de doctrina y normativa que da coherencia al conjunto, reservando a los sectoriales la especificación de sus contenidos generales al ámbito particular así como el diseño de escalafones y regímenes de carrera distintivos para cada conjunto del personal.

| CONVENIO SECTORIAL DEL PERSONAL             | Total          | Tipo de Relación de Empleo |               |              |
|---|----------------|----------------------------|---------------|--------------|
|   |                | Contrato a término         | Permanente    | Transitorio  |
| CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD | 19.478         | 754                        | 16.908        | 1.816        |
| INSTITUTO NACIONAL DE TECNOL. AGROPECUARIA  | 7.000          |                            | 4.985         | 2.015        |
| INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL | 548            |                            | 548           |              |
| ORQUESTAS, COROS, BALLETS NACIONALES        | 511            |                            | 349           | 162          |
| PROFESIONAL DE LA SALUD                     | 3.499          | 2.612                      | 865           | 22           |
| INST.NAC. DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES     | 557            | 144                        | 413           |              |
| SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO          | 71.282         | 49.593                     | 20.340        | 1.349        |
| SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y SEGUR. AGROALIM. | 5.154          | 3.761                      | 1.393         |              |
| SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN            | 583            | 188                        | 395           |              |
| <b>TOTAL PERSONAL CONVENIADO</b>            | <b>108.612</b> | <b>57.052</b>              | <b>46.196</b> | <b>5.364</b> |

Este problema histórico de la heterogeneidad y diversidad de ordenamientos pre-existentes, más resultado una falta de política consistente, de centrifugación institucional, y agregación arqueológica de modas y paradigmas del pasado, que de inteligente previsión y gestión, no pudo ser resuelto completamente todavía. Aún con la fórmula adoptada, resultan más de 30 colectivos habilitados para negociar sus convenios.

<sup>45</sup> Especial consideración merece el del personal civil y docente civil de las FF.AA. y de Seguridad, segundo colectivo por la cantidad de trabajadores después del SINEP, este último presente en la Administración Central y buena parte de la Descentralizada. La inclusión de este personal en el Convenio General por Decreto N° 1.106 de agosto de 2005, reflejó un cambio llamado a tener consecuencias significativas en un ámbito tradicionalmente "verticalista".

<sup>46</sup> A contramano de lo expresado, se acordó un convenio sectorial para el personal de la Unidad de Información Financiera, instrumentado por Decreto N° 1298 del 2016, desprendiéndolo de su escalafón y convenio del SINEP.

Reconocido este, se acordó algunas cláusulas tendientes a ir progresivamente reduciendo esa variopinta diversidad por lo que (artículo 8º)<sup>47</sup>.

Si bien la sección solo refiere a dejar sentada la progresión en el cumplimiento de la debida institucionalización y cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva, no deja de ser significativo enunciar, aunque sea de manera sucinta, algunas importantes materias que reafirman el consenso por ir dotando del mejor régimen de empleo público profesional que fuera posible:

1. Un Prólogo en el cual las partes signatarias declaran las finalidades trascendentes del Convenio, el que no solo servirá de declaración sino como pieza para la interpretación de cláusulas, aclaración de significados y reconducción de conflictos o controversias. Dicho Prólogo dice así:

*"Las partes signatarias del presente Convenio Colectivo de Trabajo General por el que se regulan las relaciones laborales del personal alcanzado de la Administración Pública Nacional, declaran que en su elaboración han tenido presente el compromiso ineludible de asegurar a través de ellas*

*a) la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquéllos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.*

*b) el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución.*

*Con estas miras han considerado que, entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones. De allí que mediante el presente convenio también persiguen profundizar:*

- o una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.*
- o relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato,*
- o el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones."*

2.- El segundo Convenio establece como ámbito personal (artículo 1º) a todos los trabajadores que guardan relación de empleo bajo el régimen de la Ley N° 25.16448, o de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, sea a

---

<sup>47</sup>La única experiencia en la materia del presente la del personal de la Comisión Nacional de Valores, el cual se integró en el SINEP y pasó a la ley de empleo público dejando de regirse por la mencionada L.C.T. (Decreto N° 106/14)

tiempo indeterminado (personal permanente, de carrera o bajo régimen de estabilidad) o a plazo fijo (personal designado en cargos transitorios o contratados). Con ello se superaba una seria deficiencia del primer convenio en el que solo se le aplicaban al personal comprendido por la esta última ley, solo tres materias (Ingreso, Deberes y Prohibiciones).

3.-En materia de derechos hay una importante ampliación al incorporarse a las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dignos, que ellas sea libres de violencia y la plena inscripción del derecho a la no discriminación con pretexto de raza, etnia, género, sexo, orientación o preferencia sexual, ideología, actividad gremial, opinión, religión, edad, caracteres físicos, condición social o económica o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión. La constitución de una Comisión paritaria en materia de Igualdad de Oportunidades y de Trato con facultades ejecutoras específicas, incluso para recibir y verificar el tratamiento de las denuncias efectuadas superaba a su antecesora la que sólo poseía carácter de Comisión Asesora.

4.-En materia de estabilidad es especialmente importante la regulación de la estabilidad en el ejercicio de puestos o funciones directivas y, ahora también, de jefaturas intermedias. Como se recordará en la Ley de Empleo Público se había reglado todo lo concerniente al derecho a la estabilidad en sus múltiples componentes dejando a negociación lo referido a la estabilidad temporalmente acotada, en las funciones o puestos.

Así el artículo 21 lo reconoce *"para funciones gerenciales o críticas que determine el Estado Empleador, a las que se hubiese accedido por regímenes de selección abiertos, con períodos de duración establecidos previamente y en las condiciones que se establezcan en los sistemas de carrera de los convenios sectoriales. Asimismo, podrá convenirse que el desempeño de funciones de jefatura a las que se hubiese accedido mediante sistemas de selección que acreditaran la idoneidad bajo igualdad de oportunidades entre los trabajadores que reunieran las condiciones exigidas, pueda tener la estabilidad funcional prevista en el presente artículo. El personal alcanzado por la estabilidad mencionada en el presente artículo, la perderá por redefinición funcional o de la estructura organizativa, por desempeño inadecuado, por sanciones disciplinarias que impliquen como mínimo una suspensión de más de 10 días dispuesta mediante un procedimiento de instrucción sumarial, sin perjuicio de las que se puedan establecer en los convenios sectoriales. A este efecto, no podrá pactarse períodos de duración superiores a los 5 años. Una vez vencido el período respectivo deberá realizarse el proceso de selección correspondiente."*

5.- El acuerdo para el establecimiento de un mecanismo voluntario para resolver conflictos colectivos, de carácter opcional y previo a la aplicación de la Ley N° 14.786, sin perjuicio de mantener lo acordado en autocomposición en el seno de la Co.P.A.R., mediación y arbitraje (artículos 83 a 105).

6. La introducción, tímida por cierto, del compromiso para planificar planteles requeridos por la Administración para funcionar adecuadamente, lo cual complementa la cláusula del 15% como máximo de las personas a contratar (artículos 156 y 15993). Se reitera el compromiso del Estado empleador de reducir el uso de modalidades de contratación sin relación de dependencia laboral (artículo 160), y el compromiso de ambas partes de explorar nuevas formas y mejoras para impulsar una gestión pública más efectiva.

---

<sup>48</sup> Según artículo 23 del CCTG, el Estado empleador puede decidir modificar desde el régimen de empleo de la Ley de Contrato de Trabajo al de la Ley N° 25.164 previa consulta gremial.

La consolidación de este derecho y de un modalidad más participativa en la gestión del personal se expresa en la generación de instancias de diálogo continuo entre las partes para el seguimiento y evaluación de la puesta en práctica efectiva de lo acordado así como en la promoción de los valores perseguidos para la cultura laboral. Para ésto se ha acordado la conformación de 4 comisiones paritarias a cargo de:

- la administración e interpretación general del Convenio General y la consolidación coherente de los convenios sectoriales: Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (art. 79 y ss.);
- el aseguramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo: Comisión de condiciones y medio ambiente de trabajo (art. 117 y concordantes);
- la promoción y cumplimiento de los principios de igualdad de trato y oportunidades Comisión de igualdad de oportunidades y de trato (CIOT) (art. 125 y ss.); y,
- la inversión subsidiaria<sup>49</sup> a través de una Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (arts. 75 a 77).

En suma, se ha dado cumplimiento al requisito constitucional mediante la sanción de un régimen cónsono con las recomendaciones de la OIT, adaptado a las condiciones y al adecuado manejo de la Administración pero, en especial, se lo ha puesto en real vigencia impactando en 136.737<sup>50</sup> funcionarios comprendidos del Convenio General), de los que el 79.4% cuenta ya, con convenios celebrados y regímenes de carrera y remunerativos propios en plena implementación.

| Régimen Legal                     | CONVENIO SECTORIAL |        | TOTAL   |
|-----------------------------------|--------------------|--------|---------|
|                                   | SI                 | NO     |         |
| <b>LEY DE CONTRATO DE TRABAJO</b> |                    | 8.636  | 8.636   |
| <b>LEY EMPLEO PÚBLICO</b>         | 108.612            | 17.194 | 125.806 |
| <b>OTROS</b>                      |                    | 2.295  | 2.295   |
| <b>TOTAL GENERAL</b>              | 108.612            | 28.125 | 136.737 |
|                                   | 79,4               | 20,6   |         |

Como se observa a continuación, solo el 48.4% revista como Permanente, en su inmensa mayoría (92%) comprendidos por la Ley Marco de Empleo Público.

<sup>49</sup> Pues no reemplaza la inversión que la Administración como empleadora debe asegurar para el cumplimiento del derecho a la capacitación y a los requisitos de promoción.

<sup>50</sup> Los datos fueron proporcionados a diciembre de 2017 por la Dirección Nacional de gestión de la información y política salarial de la Subsecretaría de Planificación de Empleo Público – Secretaría de Empleo Público – Ministerio de Modernización.



Luces y sombras en la consolidación del régimen de empleo público ...

| Régimen Legal               | PERSONAL       |                | TOTAL            | %    |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------|------|
|                             | PERMANENTE     | NO PERMANENTE  |                  |      |
| LEY DE CONTRATO DE TRABAJO  | 3.404          | 5.232          | 8.636            | 6,3  |
| LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS | 46.196         | 62.416         | 108.612          | 79,4 |
| LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS | 16.185         | 1.009          | 17.194           | 12,6 |
| OTROS                       | 338            | 1.957          | 2.295            | 1,7  |
| <b>TOTAL GENERAL</b>        | 66.123<br>48,4 | 70.614<br>51,6 | 136.737<br>100,0 |      |

Se registra paridad en materia de sexo, aunque con leve ventaja de las mujeres (51.4%).

| Régimen Legal               | SEXO           |                | TOTAL            |
|-----------------------------|----------------|----------------|------------------|
|                             | FEMENINO       | MASCULINO      |                  |
| LEY DE CONTRATO DE TRABAJO  | 5.183          | 3.453          | 8.636            |
| LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS | 56.248         | 52.364         | 108.612          |
| LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS | 8.560          | 8.634          | 17.194           |
| OTROS                       | 355            | 1.940          | 2.295            |
| <b>TOTAL GENERAL</b>        | 70.346<br>51,4 | 66.391<br>48,6 | 136.737<br>100,0 |

En materia educativa, casi un 40% cuenta con estudios secundarios, pero otro 13% con estudios terciarios a los que se le suma otro 32% con grado universitario o superior.

| Régimen Legal               | MAXIMO NIVEL DE ESTUDIOS |                |                |                |              |                | TOTAL            |
|-----------------------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|----------------|------------------|
|                             | PRIMARIO                 | SECUNDARIO     | TERCIARIO      | UNIVERSITARIO  | POSTGRADO    | S/D            |                  |
| LEY DE CONTRATO DE TRABAJO  | 520                      | 3.279          | 683            | 3.193          | 133          | 828            | 8.636            |
| LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS | 5.906                    | 47.209         | 15.464         | 30.705         | 1.015        | 8.313          | 108.612          |
| LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS | 420                      | 1.365          | 1.648          | 2.501          | 6.535        | 4.725          | 17.194           |
| OTROS                       | 551                      | 1.023          | 125            | 317            | 17           | 262            | 2.295            |
| <b>TOTAL GENERAL</b>        | 7.397<br>5,4             | 52.876<br>38,7 | 17.920<br>13,1 | 36.716<br>26,9 | 7.700<br>5,6 | 14.128<br>10,3 | 136.737<br>100,0 |

En cuestiones de edad:

| Régimen Legal               | RANGO ETARIO |        |        |        |        |        |        |        |        |        |     | TOTAL   |
|-----------------------------|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----|---------|
|                             | 16-24        | 25-29  | 30-34  | 35-39  | 40-44  | 45-49  | 50-54  | 55-59  | 60-64  | > a 65 | s/d |         |
| LEY DE CONTRATO DE TRABAJO  | 187          | 742    | 1.362  | 1.554  | 1.231  | 919    | 772    | 822    | 691    | 356    | 0   | 8.636   |
|                             | 2,2          | 8,6    | 15,8   | 18,0   | 14,3   | 10,6   | 8,9    | 9,5    | 8,0    | 4,1    | 0,0 | 100     |
| LEY EMPLEO PÚBLICO CON CCTS | 2.951        | 9.499  | 15.072 | 17.463 | 15.568 | 12.617 | 10.871 | 11.303 | 8.981  | 4.281  | 6   | 108.612 |
|                             | 2,7          | 8,7    | 13,9   | 16,1   | 14,3   | 11,6   | 10,0   | 10,4   | 8,3    | 3,9    | 0,0 | 100     |
| LEY EMPLEO PÚBLICO SIN CCTS | 70           | 272    | 1.262  | 3.537  | 3.447  | 2.477  | 1.932  | 1.841  | 1.459  | 896    | 1   | 17.194  |
|                             | 0,4          | 1,6    | 7,3    | 20,6   | 20,0   | 14,4   | 11,2   | 10,7   | 8,5    | 5,2    | 0,0 | 100     |
| OTROS                       | 34           | 228    | 427    | 451    | 318    | 190    | 169    | 195    | 194    | 89     | 0   | 2.295   |
|                             | 1,5          | 9,9    | 18,6   | 19,7   | 13,9   | 8,3    | 7,4    | 8,5    | 8,5    | 3,9    | 0,0 | 100     |
| TOTAL GENERAL               | 3.242        | 10.741 | 18.123 | 23.005 | 20.564 | 16.203 | 13.744 | 14.161 | 11.325 | 5.622  | 7   | 136.737 |
|                             | 2,4          | 7,9    | 13,3   | 16,8   | 15,0   | 11,8   | 10,1   | 10,4   | 8,3    | 4,1    | 0,0 | 100     |

Corresponde ahora abordar el último elemento escogido para esta presentación.

## 5.-De los regímenes de carrera

Como fuera adelantado, el derecho a un régimen de carrera es parte constitutiva del derecho a la estabilidad, tal y como la Corte Suprema lo dejó establecido en los fallos comentados. La propia Ley de Empleo Público y su reglamentación, así lo había instituido en los siguientes términos:

*"La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acorde con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven la promoción de los mismos en la carrera" (art. 8°).*

Esa calificación debe ser al menos una vez al año y notificada administrativamente<sup>51</sup> La capacitación permanente y en horario de servicio es consagrada como derecho (art. 16 inciso d) y sobre destacada por la autorización para que el Poder Ejecutivo pueda crear el ya citado Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral.

<sup>51</sup> El personal transitorio y el contratado también debe ser evaluado por su desempeño y resultados y notificado de su calificación, debiendo agregarse en su legajo como antecedente meritorio a todos sus efectos.

De allí que también (art. 18) se prevea el derecho a la igualdad de oportunidades en los ascensos al garantizar mecanismos de selección para acreditar idoneidad. *"... Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes. El Convenio Colectivo de Trabajo deberá prever los mecanismos de participación y de control que permitan a las asociaciones sindicales verificar el cumplimiento de los criterios indicados."* Una vez más resalta el rol asignado a los sindicatos para contribuir con la debida veeduría, en la verificación del mérito y la idoneidad relativa de los candidatos y a su compulsa en condiciones de igualdad.

Como se habrá podido observar, la ley y su reglamento despliegan orientaciones definidas para dar contenido a los valores constitucionales expuestas. Con ello quedan demostradas las improntas institucionales que configuran este derecho.

No extraña entonces que el Convenio General reconociera de pleno este derecho desde su mismo Prólogo, y conforme a la manda legal transcripta le diera un espacio importante. En efecto todo un Título (VI) está orientado a sentar las bases de los regímenes de carrera a ser acordados en los Convenios Sectoriales. Importa señalar que en el Título VI se mantuvo ampliamente su estructura y contenidos lo que muestra un consenso entre las partes mantenido desde 1999.

En este diverso conjunto de colectivos laborales se establecieron diferentes regímenes conforme a la naturaleza de la(s) entidad(es) en las que trabajan y a las tareas y exigencias en sus desempeños. Su descripción excedería los márgenes del artículo, pero todos deben esa serie de criterios para ser aprobados. Entre esos criterios generales merecen resaltarse:

1.-De trascendencia es el acuerdo manifestado en el Artículo 55 cuya transcripción exacta exige de mayores abundamientos *"En ningún caso podrá convenirse que sólo la permanencia del agente en el servicio dé lugar a su promoción"* con lo cual se da un paso llamada ser irreversible en una moderna y efectiva gestión del desempeño laboral abandonando el mero criterio de la "estancia" en el puesto como procedimiento para progresar en la carrera. Habiéndose declarado como principio que el funcionario es un sujeto activo de su carrera (ver artículos 51, inciso 5), esta cláusula supera todo concepto "pasivo" (transcurso del tiempo) para exigir al empleador y al empleado, una intensa aplicación de energías para el trabajo diligente e idóneo por ambas partes. Ello es cónsono con los principios establecidos para diseñar y gestionar todo régimen de carrera a saber (artículo 51): *"1.-Igualdad de oportunidades, 2.-Transparencia en los procedimientos, 3.-Reclutamiento del personal por sistemas de selección, 4.-Evaluación de las capacidades, méritos y desempeños para el avance en la carrera en función de los términos que se establezcan en cada convenio sectorial, 5.-La responsabilidad de cada empleado en el desarrollo de su carrera individual, y, 6.-La asignación de funciones acorde con el nivel de avance del agente en la carrera"*.

2.-El acceso al régimen de estabilidad sólo procede cuando se efectúa mediante concurso abierto al público, o general al ámbito del convenio sectorial, criterio que cumple con la Constitución y la Ley N° 25.164, extendiéndolo a los colectivos alcanzado por la Ley de Contrato de Trabajo. La idoneidad debe ser convalidada en el período de prueba de 12 meses (Ley Marco) o de 3 meses (L.C.T.) según se ha visto. El empleado adquiere su nivel o categoría escalafonaria de acuerdo a la valoración que el puesto concursado tenga asignado.

3.-A partir del convenio toda promoción es de doble dirección: horizontal dentro de la categoría o nivel escalafonaria y el clásico ascenso a puesto de categoría superior.

La horizontal será resultado de su idoneidad permanentemente actualizada (mediante capacitación o certificación de competencias laborales), y constatada por la calificación anual de su desempeño. Esta promoción da lugar al pago de un adicional, sin que instancia política o administrativa pueda entorpecer el reconocimiento a los méritos acreditados por el funcionario.

Para el ascenso se exige concurso y/o meritución acreditativos de la mayor idoneidad requerida para las tareas de mayor complejidad<sup>52</sup>.

4.-La capacitación tiene como objetivo asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales para elevar la profesionalización del personal y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, conforme a las prioridades que establezca la Administración, pero también en lo que hace a su desarrollo ético y personal. El empleado debe cumplir los requisitos de capacitación que se acuerden en los convenios sectoriales como exigencias para la promoción en su carrera. De allí que se establezca la obligación de que cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada deba contar con su plan estratégico y sus correspondientes planes anuales de capacitación, sobre la base de las propuestas elevadas por sus jefes y las necesidades y las propuestas que quisieran elevar las entidades sindicales signatarias. La importancia dada a estas inversiones se manifiesta una vez más, con la creación por el reglamento de la ley del Fondo Permanente ya aludido y que en el Convenio se lo dota de una Comisión de Administración (integrada por 5 titulares y sus suplentes por la Administración y los 5 correspondientes a las entidades sindicales. A su vez y para dar inicio a las actividades, se deja establecido el procedimiento para su financiamiento con el aporte del 0,2% del total de la remuneración bruta, mensual, normal, habitual y permanente de los empleados del convenio general a integrar de manera equivalente por las dos partes signatarias<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> La promoción horizontal siempre la acreditación anual de 1) una cantidad de inversiones de formación o capacitación, formal o informal, presenciales, semi presenciales o a distancia, sea a iniciativa del Estado o del propio trabajador, en el circuito de entidades capacitadoras de la Administración o fuera de él, nacionales o extranjeros, siempre que sean pertinentes y, 2) de una cantidad de calificaciones por el desempeño laboral, también anual, como mínimo normales. Se pretende con ello la rendición anual por lo trabajado y limitación permanente en una idoneidad actualizada y proactiva. Más recientemente en algunos sectoriales se ha venido acordando e instrumentando una promoción horizontal por Tramo que apunta a estimular la acreditación voluntaria del trabajador de su mayor dominio o experticia en su especialidad profesional, técnica, administrativa, de oficio u ocupación ante un comité ad hoc. Así se ha estipulado Se ensaya hasta ahora con la promoción a un tramo Intermedio (semisenior) a partir de los 10 12 años de antigüedad acreditada y, otro Avanzado (senior) a partir de los 20 a 24 años. Se pretende con ello reconocer las etapas de la vida laboral que recorrer un funcionario en toda su carrera y alentarle (y reconocerlo) en su progresión profesional de por vida. En ambas promociones, de Grado y/o de Tramo se acuerda el pago de un adicional creciente sin otro requisito que los comentados anteriormente. En efecto la señal institucional es cumplir sin mediaciones ni condicionalidades extraordinarias, con el trabajador que haya cumplido con este régimen.

<sup>53</sup> La función asignada al Fondo de Capacitación por el decreto que lo crea, comprende la planificación y programación de acciones de capacitación para la movilidad funcional de los agentes y su recalificación laboral acorde con el perfil de los puestos de trabajo a asignar, derivados de los cambios producidos por la aplicación de nuevas tecnologías o de modificaciones funcionales u organizacionales implementadas como consecuencia del proceso de modernización de la Administración Pública Nacional. La Comisión a cargo del mismo las despliega junto con la administración de los recursos financieros puestos a su cargo. Para asegurar transparencia y control debidos, debe publicar al menos trimestralmente en su página WEB, el detalle de las actividades y la utilización y destino de los recursos.

5.- Tanto en los sistemas de selección como en los de evaluación<sup>54</sup> se establecen pautas para asegurar objetividad y neutralidad, así como las veedurías sindicales en el desenvolvimiento de los procedimientos y la consulta previa, no vinculante, de las reglamentaciones que al efecto dictará la Administración.

- Los sistemas de selección deben asegurar los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la función pública. Deben prever sistemas de evaluación objetiva de antecedentes, experiencias relacionadas con el cargo, conocimiento, habilidades y aptitudes, y eventualmente modalidades de cursos de formación habilitantes para el ingreso, debiendo designarse por estricto orden de mérito, excepto en la selección de directivos, conducción o coordinación superior en los que se podrá acordar que la autoridad pueda escoger de una terna. Para evitar la captura corporativa se prohíbe restringir las convocatorias abiertas al público para ciertas categorías y en aquéllas que no sean abiertas, abarcará como mínimo al personal del respectivo convenio sectorial. De la misma manera se prevé que los jurados no estén integrados por personas de la misma jurisdicción en la que se encuentre el cargo ni que más del 60% de sus miembros sean del mismo sexo.
- La calificación apunta a evaluar *"...competencias, aptitudes, actitudes laborales así como el logro de objetivos y resultados en el desarrollo de sus funciones orientados al servicio de las finalidades de la unidad organizativa en la que preste servicios"* y a *"...contribuir a estimular el compromiso del agente con el rendimiento laboral y la mejora organizacional, su desarrollo y capacitación, la profesionalidad de su gestión y la ponderación de la idoneidad relativa para su promoción en la carrera."* (arts. 65 y 66). Será al menos anual y a quienes hubieran prestado servicios efectivos por al menos 6 meses, siendo responsables de su efectivo cumplimiento los jefes de unidades organizativas (el superior inmediato siempre debe participar) quienes deben proceder con ecuanimidad y objetividad (caso contrario configura falta grave). La evaluación puede complementarse con las ponderaciones de otros actores vinculados con su gestión.

En otro orden paralelo, se redujo los niveles o categorías escalafonarias al mínimo posible buscando simplificar y transparentar el régimen remunerativo persiguiendo asegurar, en lo posible, el principio constitucional de igual remuneración por igual tarea. En casi todos, además, se procuró el blanqueo de los suplementos y adicionales respectivos asegurando los aportes a las obras sociales y a la seguridad social, conforme a lo esperable de un empleador ejemplar. Junto a ello y a las mejoras remunerativas resultantes, se fijaron anualmente los incrementos salariales por acuerdos paritarios, habiéndose recompuesto y aún mejorado los salarios reales en el período 2006-2015.

En el régimen retributivo se ha procurado que los sueldos básicos de cada categoría representaran la mayor porción de la remuneración total, reservando para los adicionales el reconocimiento de los avances del personal en su carrera (grado y tramo), los suplementos para el reconocimiento por el ejercicio de

---

<sup>54</sup> En algunos sectoriales, la calificación del desempeño anual se preveía comenzar a orientar desde la valoración de factores para competenciales a la ponderación de competencias laborales específicas y al logro de resultados para dar cuenta de qué y cómo se ha trabajado durante el año. También se incorporaron cláusulas que instituyan la posibilidad de la evaluación por equipos y por iniciativa del propio trabajador. Una bonificación anual premia al 10% mejor calificado con un sueldo adicional.

determinado tipo de funciones (vgr. dirección y jefaturas, profesionales, técnicos especialistas, específicas, zona geográfica, etc.) y las bonificaciones para la estimulación de los mejores desempeños anuales<sup>55</sup>.

### 5.1.-DEL PERSONAL con funciones ejecutivas y de jefatura

El Convenio General, y por ende los sectoriales, mantuvo y expandió el régimen particular que había sido adoptado desde el SINAPA en 1991. En efecto, desde esa época se habían introducido innovaciones significativas en la gestión de los cargos de conducción de la Administración (Direcciones y Direcciones Generales o Nacionales), varias de las cuales eran innovadoras para las administraciones públicas de América Latina:

- a) los cargos debían ser ocupados por personas resultantes del proceso de selección por convocatoria abierta, y cuyo producto era una terna de candidatos entre los cuales, la autoridad superior podía designar;
- b) los así designados duraban 5 años, con posibilidad de 2 más, en el ejercicio de sus funciones,
- c) solo podían ser removidos por graves razones disciplinarias, de desempeño incompetente (conforme a evaluación anual por metas y resultados conformados en un Plan Anual, o por eliminación del cargo;
- d) percibían un generoso suplemento adicional y,
- e) superado el período de prueba, adquirirían condición de funcionarios de carrera<sup>56</sup>.

Ello dio lugar, por primera vez en la historia de la Administración, a procesos (casi 1.800) que culminaron con designación resultante y a ejercicio quinquenal o septenal sin mayores contratiempos. Miles de esos cargos fueron ejercidos conforme a ese esquema en un esfuerzo por dotar a las Administración de personal competente en las arenas de la política pública respectiva y en la conducción de unidades organizativas de relevancia.

Por primera vez, y en esa gran escala, el gobierno limitaba su hasta entonces capacidad discrecional de nombrar funcionarios de alta jerarquía y de respetar temporalmente el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, esta universal y delicada dialéctica entre funcionarios políticos (subsecretarios, secretarios y ministros) y altos administradores terminó estragando este más que interesante y relevante instituto.

A fin del gobierno del Dr. Menem y más aún a partir del gobierno del Dr. de la Rúa, esta figura entró en severa crisis de la cual aún no se ha recuperado hasta el presente. Florecieron las designaciones transitorias, usualmente por 180 días, y las remociones sin mayor fundamentación hasta prácticamente volver a la situación previa a 1991.

---

<sup>55</sup>Frente al envejecimiento de los funcionarios de carrera se vienen añadiendo en los convenios sectoriales, la compensación por servicios cumplidos a quienes se jubilen y acreditaran 20 años de servicios ininterrumpidos para estimular su más pronta salida. Más recientemente se han añadido compensaciones por productividad por servicios a terceros o compensaciones alentadoras de innovaciones y mejoras en el desarrollo organizacional.

<sup>56</sup> Aunque una buena proporción de estos cargos fueron ganados por personal permanente de la Administración.

El retroceso se produjo en los hechos más no en la voluntad expresada en la normativa convencional. Así, por un lado, el convenio general y los sectoriales recogen la figura de la ahora denominada alta dirección pública, por el otro, determina su selección por concurso abierto, la estabilidad en el ejercicio del cargo por 5 años y a que su eventual remoción solo proceda por las causales antes mencionadas. Más aún, con leves adaptaciones, se extendió al personal de jefaturas intermedias (departamentos, divisiones, etc.) reservadas en primera opción para el concurso entre el personal de carrera.

A estos avances, se le corresponde una casi nula aplicación, y hasta la Decisión Administrativa N° 468 del 2014 estuvo vedada la convocatoria para la cobertura de estos cargos. En el 2015, prácticamente todos eran ocupados por actos del PEN sin concurso previo y sin derecho a permanencia.

La "política" volvía a ganar esta partida. Por la trascendencia e impacto de estos cargos y del personal directivo, esto es y será una severa y grave problemática y desafío si se pretende una administración profesional<sup>57</sup>.

## 5.2.-De los Concursos

En un trabajo previo hemos dado cuenta exhaustiva del impulso en esta materia, superador de otros realizados en el pasado reciente<sup>58</sup>. En efecto, la reconstrucción de la burocracia civil se inicia con el aseguramiento del derecho de toda la ciudadanía a ingresar a la función pública. De paso a contribuir para que las nuevas generaciones de argentinos se incorporen al servicio público frente a un envejecimiento progresivo e importante que se venía y se viene detectando<sup>59</sup>.

Las aperturas de las ofertas de empleo público procedieron mediante la autorización para su cobertura a través de varias Decisiones Administrativas, pero en especial una vez completada la mejora del personal contratado, por las Nros. 506/09, 1126/12 y 609/14 por 1.000, 5.000 y 7.500 cargos vacantes respectivamente, así como por las convocatorias y ejecución de los procesos concursales consecuentes.

Por Decisión Administrativa se impuso la obligación de generar nuevos reglamentos de concursos o de adecuar los existentes a los preceptos del Convenio General tanto de las entidades bajo la Ley Marco como bajo la LCT<sup>60</sup>.

Así puede darse fe de la realización de miles de convocatorias. La gestión de las autorizaciones, convocatorias y designaciones de concursos para el ingreso y promoción del personal en el ámbito del CCTG entre 2009 y 2014 refleja que 18.571 cargos fueron autorizados para su cobertura, 15.699 solo en el SI.N.E.P, 6.801 cargos fueron convocados (4.292 en el ámbito del SI.N.E.P), que 2.074 personas fueron designadas, 775 en el SI.N.E.P. y otras 1.875 tenían trámite de designación en curso. Otros 383 concursos contaban con Orden de Mérito aprobado y otros 2.052 aún estaban en proceso de selección. Durante el 2015, esas cifras aumentaron.

---

<sup>57</sup>Hoy Chile y Perú, y otros países de la región avanzan en tal sentido. Por otra parte, la Carta Iberoamericana dedica todo el capítulo 5° a estas cuestiones.

<sup>58</sup> Ver Libro Digital citado.

<sup>59</sup> Para mediados del 2014, el promedio de edad del personal conveniado era de 44.9 años, pero entre el personal de carrera subía a 51.1 y en el contratado a 38.7. Entre este último, el 52.5% eran mujeres.

<sup>60</sup> Doce colectivos contaban con sus propios reglamentos, y los restantes debieron usar el del SINEP (Res. Ex SGP N° 39/10 y modificatorias).

Entre 1.993 y 2.008, en el SINAPA se efectuaron 9.826 designaciones por concurso (1.776 en cargos ejecutivos).

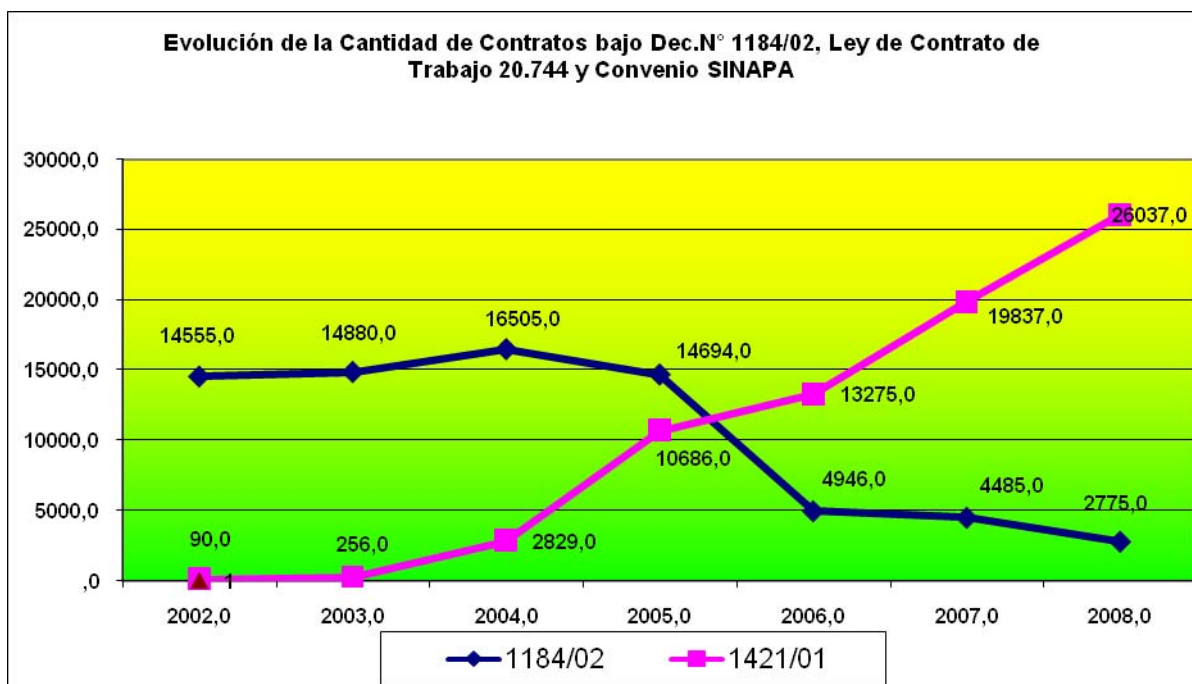
### 5.3.-Del personal contratado

En estas convocatorias se puso especial atención al numeroso personal contratado por o para la Administración. La consideración de una Administración como empleadora ejemplar comporta superar prácticas de contratación inspiradas en el neoliberalismo o en criterios meramente fiscalistas de ahorro de aportes patronales. La brecha generada por el régimen de contratación de autónomos a partir de la autorización del Congreso mediante Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, fue sancionado por el Decreto N° 92 de 1995, bajo inspiración del Consenso de Washington que contagi3 la gesti3n del Dr. Menem.

Se acentu3 con el r3gimen del Decreto N° 1.184 del 2001 y con el abandono de las contrataciones laborales a t3rmino fijo, sea bajo la LM como de la LCT. Para enfrentar ello se dispuso, en primer lugar, la oferta para que el personal se contratara bajo figura laboral mediante los Decretos Nros. 707/05, 2.031/06 y 480/08.

En segundo lugar, para acotar el r3gimen de locaci3n de servicios por Decreto N° 2.345 de 2008.

Cerca de 20.000 trabajadores vieron as3 mejoradas sus condiciones y sus salarios fueron equiparados relativamente, con la de sus pares permanentes en funciones o puestos de trabajo equivalentes. En el pr3ximo cuadro se grafica el impacto de estas acciones.



Asimismo, en el marco de la pol3tica de concursos para el ingreso se acordaron medidas para promover la participaci3n del personal contratado sin afectar el derecho de todo ciudadano a aspirar ingresar en igualdad de condiciones, de oportunidades y de trato (ver Decreto N° 274/13 y complementarios y para la reserva para personas con discapacidad D.A. N° 609/14).



En síntesis, no sólo se sentaron las bases para dar cumplimiento a la inspiración constitucional, sino que se adoptaron medidas y acciones concretas de envergadura para contribuir al adcentamiento de los vínculos laborales.

En suma, sería tedioso detallar todas las normas y acciones desplegadas para que esos acuerdos se concretaran. Miles de empleados fueron capacitados anualmente como parte de su obligación, pero también de su derecho a promover, miles fueron evaluados y miles promovieron horizontalmente.

Salvando algunos colectivos de excelencia que contaban con carreras de cierta data, arraigo y cumplimiento, fue la primera vez que en este ámbito se ponían en marcha regímenes de promoción de los trabajadores estatales de manera tan masiva<sup>61</sup>.

Llegados a este punto cabe efectuar una breve síntesis preliminar.

- a) Está demostrado que la gestión de los gobiernos democráticos han sido decididos impulsores de la profesionalización de la burocracia civil, en especial en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional;
- b) que tal impulso se encuadró en procura de dar cumplimiento cabal de los preceptos constitucionales consagrados en 1957 y reforzados por la Constitución del 94;
- c) que se han materializado en buena, aunque dispar, proporción para miles de trabajadores estatales y en un régimen de negociación colectiva sin precedentes por su ámbito personal y por las materias en juego con sistemas de carrera en curso.

En suma, apego a la legalidad constitucional en el marco de una concepción republicana y de democratización responsable de las relaciones laborales. Esto sentó las bases para albergar esperanzas de progresivas mejoras sustentables en la materia, pero también de estrecha vigilancia para evitar retrocesos.

## 6.-Y sin embargo, sombras

Cabe también reflejar lo que no se hizo o se hizo mal o tarde. A este respecto, se señalan solo algunas cuestiones que a modo de sombras han relativizado los avances o "luces" reseñados.

### 6.1 Democratización sí, pero limitada

Albergar la expectativa de una burocracia profesional comporta considerarla como una institución y un patrimonio de todos y, en especial, de los ciudadanos quienes, además de ser sus sostenedores, son al mismo tiempo los destinatarios finales del esfuerzo y el trabajo administrativos.

La participación quedó acotada al estricto marco gremial, sin mayores esfuerzos evidenciados para asegurar consenso con otros actores sociales, políticos y aún empresarios. El protagonismo fue exclusivamente de la gestión gubernamental y de los dos sindicatos involucrados (UPCN y ATE, a nivel general y otros cuantos a

---

<sup>61</sup>Casos como el CONICET o el INTA, entre los primeros, o como el del Cuerpo de Administradores Gubernamentales creado por el Gobierno del Dr. R. Alfonsín en 1987. O de manera más extensa, la puesta en funcionamiento de la carrera del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa desde 1991 hasta su reconversión en el actual Sistema Nacional de Empleo Público en el 2008.

nivel sectorial), con las esperables debilidades para asegurar una política y legitimación institucional así como el debido control y mejora de las políticas puestas en juego, y evitar las previsibles tendencias a las capturas corporativas (partidarias, gremiales y aún empresarias).

Si esta construcción institucional se la busca como política e inversión de Estado de largo aliento, la búsqueda de consensos e instancias de reflexión, colaboración y seguimiento debe ser ampliada a más actores y a la participación ciudadana<sup>62</sup>.

## 6.2 Adecentamiento del régimen de trabajo sí, pero limitado

La proliferación de regímenes, instituciones y uso de contrataciones bajo la figura de los “autónomos” o monotributistas iniciada en 1995, solo fue parcialmente contrarrestada por la nueva regulación de los contratos laborales en el marco de la Ley Marco (Resolución ex SGP N° 48/02 y modificatorias) y el impulso al uso de las figuras de contratación a término fijo de la LCT (artículo 93 y concordantes).

Como fuera señalado, se impulsaron contrataciones de esta naturaleza, con beneficio de miles de contratados. Sin perjuicio de ello, proliferaron viejas y nuevas modalidades de contratación burlando a estos regímenes a través de consultoras, organismos internacionales, fundaciones, convenios de asistencia técnica con universidades nacionales, etc. Esta tendencia refleja diversos factores explicativos, aunque en el fondo regurgitan conocidos argumentos neoliberales, alusiones a la flexibilización laboral, al disciplinamiento “político”, a resabios de amiguismo, al supuesto “facilismo” en el procedimiento de contratación frente a las supuestas complejidades “burocráticas”, al ahorro fiscal por la evitación de los debidos aportes patronales, al formal congelamiento de vacantes etc.

## 6.3 Ley Marco, pero no tanto

Se ha comentado el sustancial avance que significó esta ley por su contenido y por ser la primera del Congreso, pero aún se mantiene una dualidad en el régimen laboral que carece de mayor significación, en especial por las proyecciones del fallo Madorrán.

En este aspecto puede aludirse a reminiscencias y veladas preferencias por la flexibilización y supuesta facilitación<sup>63</sup> de los despidos (artículo 245 de la LCT) que quedan ahora al desnudo con el mencionado Fallo Madorrán.

Esto dio lugar, a que, durante la década de los 90, los entes de regulación de concesiones y servicios públicos adoptarán la LCT. Esto es tanto más grave para asegurar la independencia de sus funcionarios ante el tipo de funciones de regulación, control y monitoreo, así como de formulación de políticas de enorme trascendencia para los intereses públicos y usuarios comprometidos. Pero, además, por su específica e indelegable naturaleza estatal y estratégica de estas materias.

---

<sup>62</sup>Un intento, poco desplegado, fue la inclusión en los reglamentos de selección de la posibilidad de la Administración de designar veedores propios en cabeza de personalidades relevantes u ONGs interesadas para presenciar los procesos de concursos. De la misma manera se dispuso las veedurías de ONGs especializadas en la temática de las personas con discapacidad para los concursos de puestos bajo reserva en favor de dichas personas.

<sup>63</sup> Los fallos en contra por sentencias de los tribunales administrativos y laborales frente a este accionar tuvieron de costos financieros enormes con lo cual, las supuestas “ganancias” se esfumaron en un tris.

Esta cuestión no fue resuelta en la totalidad de los entes dependientes del ex Ministerio de Planificación Federal y solo comenzó a ser remitida en el único ente regulador del ex Ministerio de Economía. En efecto, por primera vez en estos años, el personal de la Comisión Nacional de Valores (Decreto N° 110/14) pasó de estar encuadrado en la LCT a la Ley Marco, además de quedar comprendido en el SINEP renunciando a contar con un convenio sectorial propio.

Otros casos y causas tienen que ver con otros entes como los ligados a la recaudación de fondos, en los que la historia de su salida del régimen de empleo público tuvo más que ver con la fortaleza gremial para evitar despidos y para mejorar salarios por fuera de las pautas de presupuesto nacional. En un caso por desidia o confusión doctrinaria, aunque es de sospechar captura de empresas e intereses sujetos a control, y en el otro, por cristalizaciones de vieja data y de presentes ventajas sectoriales, esta cuestión habrá de considerarse oportunamente.

#### **6.4 Diversidad ¿genuina? de regímenes de carrera funcionaria y retributivos**

La existencia de potenciales 34 sectoriales en el propio ámbito del Convenio General es una cuestión a resolver. Cuánto más fragmentación, mayor probabilidad de tendencias centrífugas, atrincheramiento de intereses corporativos, opacidades, etc. Y más importantemente, inequidades retributivas y de condiciones laborales al interior de la propia Administración. Si bien el Título VI del Convenio constituye una relativa homogeneización, no impide los peligros mencionados.

Por otra parte, hay sectoriales para colectivos de gran envergadura cuantitativa y ámbito pluri institucional (vgr. SINEP, PECIFA) con otros que carecen de volumen suficiente, presentan similitudes y a la fecha aún, de escalafones y regímenes de carrera propiamente dichos. Por ejemplo, en muchos entes reguladores, y en estricto sentido, solo cuentan con una grilla salarial y poco más. En otros casos sus escalafones o regímenes de promoción, si los hubiera, prácticamente no se aplican.

En cierta medida esta falencia fue reconocida por las partes signatarias, las cuales establecieron la posibilidad de unificar sectoriales mediante lo dispuesto en el artículo 8° del convenio. Lo cierto es que tampoco se avanzó en esta cuestión.

#### **6.5 Intensos procesos de negociación y morosidad para su concreción**

El cierre de muchos procesos se alargó inconvenientemente, o se frustraron sin más. Como ejemplo de los primeros, vale citar el convenio del personal civil y docente civil de las FFAA y de seguridad. Dicho convenio fue iniciado temprano y cerrado aceleradamente dos meses antes de la entrega del gobierno después de un tortuoso proceso demorado por presiones corporativas de las instituciones concernidas y las supuestas cargas fiscales que se suponían. Como ejemplo de lo segundo, la prolongación indefinida de las negociaciones en la Autoridad Regulatoria Nuclear y en la Comisión Nacional de Energía Atómica sin mayor motivo fiscal o laboral.

Más allá de lo expresado, cabe también considerar que estas negociaciones suponen un complejo proceso de aprendizaje social colectivo y de construcción de confianza entre los actores para dialogar de buena fe y

acordar resignando parcialmente sus iniciales pretensiones. Ello comporta tiempos “sociales” que van más allá de los tiempos materiales, por lo que cabe suponer que habiéndose recorrido los caminos negociadores mencionados, en un futuro estos aprendizajes y confianzas deberían ser obtenidos más rápidamente.

## **6.6 Mejora en el régimen de contratación de personal pero demoras para los concursos de ingreso con ausencia de planificación sistemática y razonable de las dotaciones**

Se documentó la búsqueda para romper con el criterio de “tercerizar” las prestaciones laborales sin perder la libertad de la Administración de poder contratar subsidiariamente por esta vía, especializaciones profesionales imprescindibles (Decreto N° 2.345/08).

La mejora significativa en el régimen laboral de trabajadores contratados debía, y debe, completarse con la adecuada planificación cuanti-cualitativa de la dotación de personas requeridas para cada entidad pública y, consecuentemente, con la cobertura de las vacantes financiadas mediante concursos abiertos para garantizar la igualdad de todo ciudadano a ingresar.

Con relación a lo primero y pese al compromiso asumido por las partes a través del artículo 159 del Convenio General, poco y nada se hizo al respecto. O, mejor dicho, la “planificación” resultante derivó de las necesidades y demandas, genuinas y no tanto, de cada servicio o autoridad, sin perjuicio de detectarse también exceso de contrataciones por diversas razones. En esta consideración no se escapa la expansión relevante de la presencia del Estado y de la Administración Pública en el período superada la crisis del 2001 y en especial, por las consecuencias aún visibles de lo que fuera la reforma de los 90.

En cuanto a la segundo, se disparó la cobertura de miles de vacantes que presentaron diversos inconvenientes a considerar, los cuales van desde la inexperiencia relativa de los órganos técnicos a cargo de los procesos por falta de concursos durante muchos años, hasta las presiones políticas y gremiales por asegurarse perfiles de requisitos ajustados a las personas contratadas en detrimento de exigencias que aseguraran a todos por igual. Si bien ambas cuestiones fueron enfrentadas y acotadas, no es menos cierto que supusieron demoras a veces importantes.

La ausencia de planificación de dotaciones también generó demoras ante la perplejidad e imprecisión a la hora de definir necesidades de personal: superada las excusas del supuesto congelamiento de vacantes<sup>64</sup>. Al momento de contar con las vacantes, no se sabía muy bien qué pedir o en su caso, en qué orden de prioridades de los cargos a cubrir.

Finalmente, la centralización innecesaria<sup>65</sup> por asegurar que todos los nombramientos fueran por decreto, generó no solo desánimo en muchos sino un atasco y demoras administrativas de miles de nombramientos.

---

<sup>64</sup> Desde mediados de 1999 y por decreto, se suspendieron los concursos ante la inminente elección presidencial que daría el triunfo al Dr. F. de la Rúa. Medida temporal justificada por los tiempos de ejecución de los procesos correspondientes y, además, por la conveniencia para estos mismos concursos. En efecto, con un nivel de desconfianza generalizada frente a éstos, las convocatorias a fin de mandato presidencial no hacen más que alimentar sospechas con el consecuente desconocimiento o cuestionamiento posterior. Pero a partir de la ley del presupuesto general del año 2000, se dispuso la prohibición para la cobertura de cargos vacantes, excepto causa justificada y autorizada por el Jefe de Gabinete de Ministros. Lo cierto es que todo pedido fundado en general concedido, en buena medida favorecido por la mejor situación fiscal a partir del 2003. De allí que no se sostenga que ese supuesto congelamiento fue la causa principal de la detención de los concursos.

<sup>65</sup> Cfr. Decreto N° 491/02 dictado en los peores momentos de la saga de la crisis de diciembre del 2001 y mantenido vigente sin mayor ganancia ni necesidad cuando ésta había sido superada.

Considerando que el acceso a la estabilidad comporta, además, la satisfacción de un período de prueba extenso, esas demoras debilitaron el reconocido derecho de acceso oportuno a la función pública.

## 6.7 Indefinición en la dirección superior de la Administración

Se mencionó la brecha entre lo legislado vía convenio en esta estratégica cuestión y la ausencia de voluntad y acciones orientadas a poner en marcha el nuevo régimen de funciones ejecutivas y aún, el de jefaturas. Las tendencias a la politización de la alta dirección de la Administración es una dialéctica universal que no solo nos afecta a nuestro país. De allí que sea sorprendente, pero también esperanzador, es que en el plano de lo puramente normativo se continuaran aprobando convenios colectivos que albergan ese régimen.

Uno de los factores “administrativos” que afecta a la resolución de esta problemática tiene que ver con la ausencia de un explícito y preciso esquema de diferenciación entre funciones directivas llamadas a ser, o mejor a decidir, profesionalizadas de aquéllas que se reservan a funcionarios de confianza. Si los sueldos de los primeros son más atractivos, la tendencia esperable es a cobijar los cargos de confianza bajo el amparo de los otros. En la búsqueda de solucionar desde esta perspectiva, no se avanzó en la elaboración de un régimen específico para este personal extraescalafonario.

Esta problemática es crítica en el futuro de la Administración<sup>66</sup>, pero su tratamiento, y aún su completo diagnóstico, excedería mucho los límites del presente trabajo. En ella, además, se hace sentir la ausencia de marcos de confianza entre los actores políticos, por lo que todo arreglo institucional que pretenda ser duradero exigirá diálogos y consensos más profundos y explícitos.

Convocar a concursos para la cobertura de estos cargos sin esa legitimación y clasificación, tiende a complicar la situación y perjudicar a sus titulares. Como consecuencia, a demorar la solución, que además de consensuada, es de vital trascendencia. La experiencia de países más avanzados en la región, como son los casos de Chile y Perú, han mostrado las fortalezas, pero también las debilidades en estas experiencias<sup>67</sup>.

## 6.8 Estabilidad propia ¿y ahora qué?

La estabilidad propia plenamente reconocida y la instrumentación de regímenes de empleo, convencionales y de carreras perfectibles, pero carreras al fin, exige como contrapartida un intenso involucramiento laboral del personal, en especial del permanente. Ello comporta una persistente acción de persuasión y convencimiento que fortalezca la cultura laboral y cívica del funcionariado resaltando la inspiración y el ejercicio de los valores propios de la moral funcionaria. Los incentivos y las sanciones pueden y deben jugar su papel, pero no son el factor preponderante de la cultura del servicio público y en la motivación de quien ha elegido a la Administración como su ámbito de realización laboral profesional. Estabilidad, efectividad, flexibilidad y eficiencia no deben ser conjugados dilemáticamente sino dialécticamente, esto es, en la sinergia superior que

---

<sup>66</sup> Ver al respecto el profundo y específico tratamiento dado a esta cuestión en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Cfr. Capítulo 5º párrafos 53 a 56.

<sup>67</sup> En estas cuestiones ver la excelente exposición de Ramío, C. (2015) en “La Extraña Pareja. La Procelosa Relación entre Políticos y Funcionarios, 2ª Edición, Madrid: Catarata.

permite reconocer derechos con obligaciones correlativos. Si bien, el convenio general declaró los alcances de semejante emprendimiento, mucho quedó por hacer para generar un impacto de confianza e involucramiento más activo en la gestión efectiva propia de una burocracia profesional moderna.

Sin perjuicio de ello, debe entenderse que las garantías mejoradas para el ingreso por concursos y para el ejercicio del derecho a la estabilidad y la carrera deben ser equilibrados con la mejora en los procedimientos disciplinarios y en su agilidad para resolver los casos más graves. Si bien esta materia nunca es agradable, y mucho menos para los gremios, lo real es que ella hace también a la dignificación laboral del buen funcionariado y al reconocimiento social prestigioso. Si los principios de ingreso hacen a la idoneidad y las promociones en la carrera buscan premiar y promover el desempeño competente, de calidad, involucrado y efectivo con los resultados de valor para la ciudadanía, toda conducta laboral en contrario debería hacer ser severa, contundente y rápidamente sancionada.

En materia disciplinaria cabe una actualización de los causales para la cesantía o exoneración, así como una mejor ponderación del grado de penalidad para cada uno habida cuenta de algunos desequilibrios identificados. Con todo, ello desborda al presente artículo.

En materia del procedimiento de investigaciones habrá que hacer otro tanto así como contemplar la veeduría sindical prevista por la Ley Marco.

Pero en lo relacionado a cesantía por mal desempeño laboral, el tímido avance efectuado en la dicha Ley y en su reglamentación, ha quedado corto con relación a los otros avances en materia de estabilidad y carrera. En efecto, que la Administración debe mantener un funcionario por al menos tres años seguidos o 4 alternadas en los últimos 10 años mal calificado por su bajo desempeño es a todas luces, insuficiente. Mucho más cuando se lo compara con las circunstancias que atraviesan los empleados no estatales y mucho menos aún, cuando se considera que el salario de ese funcionario durante todos esos años se financia con los impuestos de toda la sociedad, y en un sistema regresivo a costa de los más pobres.

Solo una Administración empleadora ejemplar está en condiciones y autoridad de exigirles a sus trabajadores mucho más. Solo en el marco de un trabajo digno y decente se puede generar las bases de un contexto laboral que estimule la entrega de sus energías a pleno. Si bien hubo avances en la generación de las condiciones estructurales, normativas y salariales para ello, no se profundizó lo suficiente para estimular a las nuevas responsabilidades emergentes. También en esto influyó la importante brecha generacional entre el personal permanente, más envejecido y por lo tanto más próximo a su salida, y el personal contratado, más joven y con mejores niveles de educación, pero con una vinculación provisional que los afecta en etapas de la vida en plena construcción. Mucho de ello sigue bloqueando el proceso de cambio cultural ante las nuevas modalidades de la gestión pública y la psicología y expectativas de una nueva generación de funcionarios llamados a personificar la Administración del siglo XXI.

Las novedades introducidas a nivel masivo y el cúmulo de ampliación de responsabilidades del Estado y de su Administración en los últimos años, también afectaron y afectan a las prácticas y entidades gremiales en su tránsito de meros defensores de los intereses profesionales específicos hacia prácticas y representaciones que hacen más y mejor a su nueva condición de actores y "socios estratégicos" de la mejora sustancial de la gestión pública que el país necesita. Algo de esto se ha iniciado y el Prólogo del Convenio. En esta materia, el camino está empezado y bastante recorrido, pero resta un larguísimo trecho en la construcción de una burocracia civil acorde a las exigencias de Argentina.

## 7.-¿Y ahora qué? Hacia una agenda de posibles consensos

Múltiples iniciativas pueden propiciarse. En las próximas líneas se sugieren solo algunas.

### 7.1 Hacia una configuración de consensos para una política de empleo público

El servicio civil es (o debe ser) una cuestión que atañe a toda la sociedad y no sólo a los gobiernos. En tal sentido, para la configuración de una política de Estado sustentable se hace perentorio trascender los altibajos innecesarios que se generan en cada cambio de Gobierno, sobre todo cuando las medidas al respecto no han sido compartidas, consensuadas y puestas bajo escrutinio transparente a los diversos actores, aun de los “menos directamente” implicados en la gestión del servicio civil o de la función pública, o, de la ciudadanía en genérica expresión.

Si la Administración Pública es uno de los vehículos principales para la gestión de los intereses y aspiraciones comunitarias, su mejora hace a la calidad y efectividad de las políticas públicas que afectan a la sociedad y al mercado en su conjunto. En tanto tal, la cuestión excede la preocupación exclusiva de una gestión gubernamental, necesariamente acotada en el tiempo y en las miras, por lo que es más que conveniente evitar la delegación completa de esta responsabilidad ciudadana solo hacia el gobierno de turno.

Es la que refiere a la iniciativa de distintos actores, en primer lugar, sin duda, de quienes por elección popular tienen un mandato de gobierno que, aunque temporalmente acotado, está llamado a pensar e invitar a pensar estratégicamente, pero también a actuar con grandeza la construcción de una institución como la administración pública y su burocracia que lo trascenderá.

Entendida así, la problemática de la administración pública, y en ella de la burocracia, es también cuestión de los que aspiran a ser gobierno, es decir de los partidos políticos de oposición, aunque tampoco sólo de estos. Es (o debiera ser) crecientemente de todas las expresiones con las que se manifiesta una ciudadanía activa de sus destinos comunes.

Desde la sociedad “civil” es alentador ver ámbitos relativamente alejados de estas preocupaciones interesarse en estas problemáticas<sup>68</sup>.

Juegan papel relevante los medios de comunicación, por el anuncio debidamente fundado de desvíos o errores, pero también de los logros y merecimientos, fomentando el esclarecimiento e involucramiento ciudadano.

En la misma orientación, el mundo académico tiene enorme espacio para contribuir a la verificación y esclarecimiento de estos asuntos y procesos.

- Para ello cabe sugerir la instrumentación de una Comisión Asesora de Seguimiento del Servicio Civil en la que puedan integrarse y/o expresarse diversos sectores concernidos en estas cuestiones.

---

<sup>68</sup> Así véase por caso el documento “Las elecciones, exigencia de compromiso ciudadano” emitido por los Obispos en marzo de 2015.

- Para la elaboración y consenso a nivel técnico, una Comisión Asesora para el Planeamiento Estratégico del Servicio Civil que alimentará al gobierno y a la anterior Comisión en la consideración detallada de diversas líneas de acción presente o futuras.

## **7.2 Profundizar y consolidar la materialización del ámbito laboral estatal centrado en el concepto de trabajo digno y decente y de una administración pública desplegada como empleadora ejemplar.**

Ello, a su vez, por efecto demostración, contribuiría a la misma orientación en el ámbito privado. Se honra así una larga tradición política y gremial que distingue a nuestro país en la región y consolida el abandono definitivo por disvalioso, falso, ineficaz e inoperante de las prédicas en favor de la flexibilización laboral que tanto daño hicieron no solo al empleo público y privado, así como al tejido social de nuestros países.

La sustancial mejora de las condiciones laborales en el servicio civil es plataforma segura para avanzar en una gestión pública efectiva, innovadora y sensible a los grandes intereses del país.

A los derechos ampliamente reconocidos hasta ahora, corresponderá ahora prestigiar la profesión del administrador público a través de una dedicación e involucramiento activo, austero, diligente, competente y efectivo por parte del personal, cónsono con esa amplitud y profundidad de mejoras.

El personal, entendido como ciudadanos trabajando al servicio de los demás, y ya no más como “recursos humanos”, requiere ser considerado como un actor social a prestigiar. Ese prestigio que debería ser alentado públicamente solo puede asentarse en el cumplimiento del deber y responsabilidad por una prestación individual y colectiva de la misma magnitud y calidad desprendidas del honor de servir al pueblo. Será motivo más que suficiente para atraer a las nuevas generaciones a ingresar en el servicio a la Administración.

- En el Convenio General resulta insostenible el trato formal desigual entre empleados bajo el régimen de la Ley Marco y los de la LCT, en especial para éstos últimos, excluidos explícitamente del reconocimiento de su derecho al régimen de estabilidad propia y en materia de causales de egreso, en consonancia con el citado fallo Madorrán. Seguramente en convenios de vieja data, tal desigualdad se mantiene por lo que cabe una profunda revisión de sus textos.
- En otro orden, el Convenio General debiera ser ampliado y reconceptualizado para cobijar personal de entidades de diversa naturaleza funcional, en especial de aquéllos que se alejan del más clásico trabajo en oficinas y de la aparición de nuevas profesiones y modalidad en la prestación del servicio.
- Dicha consideración también debe señalarse respecto de la subsistente ambivalencia que se desprende de la permanencia de organismos bajo la égida de la LCT a la luz del mandato legislativo y la especificidad del régimen laboral de la Ley N° 25.164.

## **7.3 Planificación razonable de los planteles de personal**

Todo plan de gobierno debería tener en cuenta en su formulación desagregada, las necesidades de personal permanente, gerencial, profesional y técnico, según la planificación estratégica que debe formular para su



período de gestión a través de los ministerios y entidades, de modo de pautar los tiempos razonables que insumen los procesos concursales y actuar en consecuencia. Ello puede ser materializado en la fundamentación transparente con ocasión de la elevación del presupuesto anual.

Pero, también, debe someterse a escrutinio y mirada pública de mayor alcance temporal para asegurar una dimensión de los planteles, en términos de cantidades y cualidades, del personal a requerir para atender intereses y requerimientos de la Administración más allá de un mandato.

En esta cuestión, es necesario reivindicar la austeridad y prudencia por las erogaciones que supone esta inversión. Un sobredimensionamiento no solo será insostenible por la carga fiscal pero además porque la efectividad (que incluye la eficiencia) de la gestión pública guarda vínculo no solo a la competitividad global del país, sino a la justicia social, toda vez que los salarios provienen de la ciudadanía y, en especial de los más pobres. Pero también, para evitar o desautorizar persuasiva y argumentalmente la arraigada idea en algunos actores poderosos del país del mero ajuste y achique del personal. Achacar déficits fiscales al personal es una falsedad y repetir las viejas fórmulas de reducción del Estado demostraron el rotundo fracaso conocido en la Argentina.

- La adopción de una metodología técnica aceptable y hecha pública es, hasta ahora, un profundo déficit en el país.
- La priorización de grupos especializados de funcionarios conforme a las necesidades del país y de la Administración Pública, tales como reguladores de servicios y concesiones públicas, contrataciones y compras, científico técnicos, etc.
- La materialización de un sistema unificado y transparente de registro de los datos del personal es otra carencia importante<sup>69</sup>.
- Pero, además, de un sistema de relevamiento "cualitativo" y sistemático de valores, percepciones, expectativas y evaluaciones tanto del personal como de los actores concernidos acerca de la marcha de la Administración y de las prestaciones de su personal. Puede ser también una fuente importante y rica de receptor iniciativas e innovaciones al respecto, alimentando el debate y la reelaboración o fortalecimiento de consensos.

#### **7.4 No más ingresos al régimen de estabilidad sin concursos y en todo el país.**

Acceder al empleo público es un derecho igual para todos (artículo 16). Siendo el concurso la única forma válida, la satisfacción de las necesidades de personal debe seguir su procedimiento, reservando las contrataciones a los supuestos de estricta transitoriedad y/o estacionalidad para lo cual han sido concebidas.

El salto cualitativo dado con la aceptación del concurso es un requisito afianzado en la Administración Nacional (y sostenido por la Corte Suprema) pero debiera generalizarse en todos los demás ámbitos del PEN aún rezagado, en las provincias, municipios y demás poderes de Estado. Los derechos consagrados en la Carta Magna no son sólo para unos pocos sino para todos y en toda la República. En esta determinación no puede y debe dejarse a vacilación alguna en la ciudadanía, pero especialmente en los actores políticos que

---

<sup>69</sup> No resuelta pese a varios esfuerzos infructuosos de las gestiones anteriores.

debieran acordar sobre esta cuestión a saldar de una vez por todas. Mucho menos cuando, como se ha visto, se cuenta con los instrumentos necesarios.

- Como muestra de transparencia y buena fe, podría sugerirse la prohibición de efectuar concursos durante los últimos meses de la gestión de un gobierno para ventilar sospechas y evitar “avivadas” del último momento. Las necesidades perentorias de los servicios pueden ser satisfechas mediante interinatos o contratados a término.
- Cumplimiento efectivo de la ponderación definitiva de la idoneidad del funcionario ingresante mediante las calificaciones del desempeño de un único período de prueba de doce meses, capacitación específica con especial atención a las implicancias de la dignidad del trabajo para la Administración y apreciación global del funcionario.
- Concursos por convocatoria abierta en al menos el 60% de las ofertas. Ello impulsa a la ciudadanía a poder ingresar, pero introduce un potente aliciente para quienes ya son funcionarios a mantener su idoneidad al día para poder competir. Ayudará de paso, a reducir y, ojalá, evitar posibles tendencias y/o capturas corporativas.

## 7.5 Regulación y aplicación de carreras en toda la administración

La idoneidad no es solo criterio para el ingreso al empleo público, es también para su conservación y eventual progreso del empleado. De allí que sea postulable para todas las carreras, la adopción de los criterios que, con las actualizaciones del caso, están consagrados por el Título VI del Convenio General. En especial, el abandono de la mera antigüedad como criterio exclusivo de promoción. Dicho de otra forma, la promoción horizontal de funcionario solo debiera proceder mediante la satisfacción de su actualización técnica, profesional y ética (capacitación en todas sus modalidades y/o certificación pública de sus mayores competencias exigibles) así como de la rendición de cuentas de la idoneidad efectivamente manifestada en el cumplimiento cabal de sus responsabilidades en el puesto de trabajo (evaluación del desempeño).

- En materia de capacitación y/o acreditación, el diseño de trayectorias formativas y de entrenamiento para la mejora en el puesto de trabajo, pero también para su reubicación en puestos de tareas contiguas (movilidad funcional) que debieran configurar “senderos” en la ocupación del trabajador a lo largo de una vida consagrada a la Administración en distintas tareas, servicios y aún, entidades.
- También la mejora sustancial de los regímenes de calificación del desempeño para asegurar la fehaciente constatación de los débitos y méritos laborales de cada trabajador.
- Ascensos por rigurosos procesos de antecedentes y oposición por convocatorias a todo el personal de cuanto menos la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada para fomentar la genuina competencia entre los candidatos.
- Reducción al mínimo de la cantidad y diversidad de escalafones y regímenes. En el ámbito del Convenio General se debiera considerar la posibilidad del artículo 8º para articular convenios sectoriales unificados o subsumirlo en alguno de los existentes. Un ejemplo a mano es la situación que presenta el personal de los diversos entes reguladores.

- También, debieran actualizarse las carreras de varios colectivos fuera del Convenio General con equivalentes consideraciones.
- La búsqueda de una mayor equidad interna para el pago de puestos y funciones equivalentes al interior del Convenio General (e idealmente de toda la Administración Nacional) es otro capítulo pendiente para lo que puede ayudar la construcción de un nomenclador de puestos que permita, además, estandarizar perfiles competenciales y hasta asegurar concursos de ingreso equitativos y homogéneos, así como facilitar la movilidad de los trabajadores.
- Concordante con lo anterior, reducción a no más de 10 niveles escalafonarios a lo largo de la Administración simplificando el régimen remunerativo, con los adicionales específicos del avance en la carrera de cada funcionario y suplementos explícitos basados en las características, exigencias o merecimientos derivados de la prestación laboral, con la más amplia difusión y transparencia pública que averse opacidades y ventajas corporativas indebidas.

## 7.6 Personal directivo

El avance que supuso la consagración del derecho a la estabilidad temporalmente acotada para el ejercicio de los puestos con funciones ejecutivas y, más recientemente, de jefaturas intermedias, mediante concurso merece específica consideración. Pero más que nunca se requiera una mejor clarificación conceptual y jurídica de a cuáles puestos se aplicará, y sobre todo a una valiente determinación de los actores políticos (y no sólo del Gobierno) acerca de cuáles de esos cargos deben ser reservados para personal estable y cuáles, objeto de designaciones por confianza política. Aún en estos últimos, si algunos serán sometidos a concurso<sup>70</sup>.

En esta estratégica cuestión se hacen sentir las más profundas desconfianzas entre los diversos actores políticos y los menores intentos de concordar. Si el éxito de una organización reposa en buena proporción en la calidad de sus directivos, ésta problemática no admite mayores demoras.

## 7.7 De los egresos

Las garantías, mejoras normativas, retributivas, gremiales e institucionales logradas en los últimos años sólo son (y deben ser) sostenibles con la consecuente entrega en rendimiento, involucramiento y compromiso laboral del empleado estatal.

- Pero también, requieren un aceitado procedimiento de investigación y disciplinario, para asegurar la salida expeditiva y justa del empleado incumplidor.
- Si bien la ley prevé cesantía por 3 calificaciones bajas seguidas o 4 alternadas en los últimos años, semejante "liberalidad" no solo es inaceptable vis a vis el principio de idoneidad, sino que pone en un

---

<sup>70</sup> Ver por caso, experiencias mejorables para la titularidad del Museo Nacional de Bellas Artes o de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, o, en el exterior de las experiencias de alta dirección pública como en Chile o Perú.

plano de privilegio innecesario frente a los demás trabajadores. Desluce también la dignidad que merece el empleo público.

## 7.8 Mejora del régimen de contrataciones de personal transitorio

Aún sin planificación razonable, esta cuestión es igualmente válida. Aún sin concursos de ingreso, también lo es pues lo que está en juego siempre es el concepto del trabajo digno y decente en nuestro Estado. Para avanzar en esta cuestión cabe sugerir:

- la necesidad de articular un procedimiento abreviado para constatar idoneidad en igualdad de condiciones y reducir la actual casi arbitrariedad en las contrataciones.
- Asegurar el efectivo cumplimiento de la cláusula legal y convencional de no superar cierta cantidad de personal contratado en cada jurisdicción. Para ello, los concursos son pieza clave pero también la introducción de no recontratar a la misma persona por más de una cierta cantidad de años (sugerimos 3) Si hace falta por ese tiempo, es que el puesto de trabajo luce permanente.
- Mejora en el régimen remunerativo equitativo con el del personal de carrera respetando el principio de igualdad de pago por igual tarea.
- Mejorar los actuales regímenes de contratación laboral a término (LM o LCT) facultando un esquema indemnizatorio que fije condiciones y montos para las desvinculaciones, teniendo en cuenta los fallos de la Corte al respecto, la experiencia acumulada pero también las posibilidades de la llamada “puerta giratoria” (cese en un organismo y recontratación en otro).
- Compromiso estatal de prohibir el uso de cualquier otra modalidad “en paralelo” (con y a través de terceros, tales como convenio de asistencia técnica, entes cooperadores, consultoras, fundaciones, etc.), y restitución del sentido original y genuino de figuras legalmente cobijadas desvirtuadas en su finalidad y uso (por caso, el régimen de pasantías orientada a un ciudadano que aprende, y no a un trabajador encubierto).
- Mayor ajuste a su finalidad de la autorización que el Congreso Nacional ha dado al Poder Ejecutivo Nacional para establecer un régimen de locación de servicios altamente especializados temporales (Decreto N° 2.345/08).

Ello plantea la necesidad de abordar la delimitación de los llamados cargos y contratos de confianza de aquéllos regulados por la Ley Marco o de LCT. Al replanteo del actual régimen de unidades retributivas para dedicarlo solo a financiar al personal de gabinete debiera sumársele dos cuestiones: la existencia de cargos reservados para las designaciones políticas no directivas en una proporción o cantidad razonable para evitar el desborde o presión sobre los otros contratos y cargos, la determinación de los puestos directivos sujetos a designaciones políticas, sobre lo que se comentara antes. Sintéticamente, a regular explícitamente la presencia y debida proporción de personal reclutado y designado en base a los principios de confianza.

## 7.9 Integración de las acciones gubernamentales sobre el personal.

La gestión del personal es, y debe ser, una de las cuestiones más trascendentes en la mejora de la gestión y efectividad de la Administración. De allí que sea necesario invertir en el fortalecimiento del Órgano Rector, de las instancias técnicas a su cargo. Y especialmente en las hoy relativamente relegadas unidades organizativas a cargo de las acciones en materia de Personal.

### A modo de cierre

Estado y entidades sindicales han acordado que sus regímenes y relaciones laborales estarán orientados a

- a) la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquéllos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria.
- b) el afianzamiento del cumplimiento de las leyes y demás normativa, así como de los objetivos establecidos y de las actividades orientadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en el marco del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de la calidad institucional del régimen republicano establecido en nuestra Constitución.

Con estas miras han considerado que, entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones. De allí que mediante el presente convenio también persiguen profundizar:

- una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.
- relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato,
- el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones.”

En suma, se trata de ciudadanos al servicio del bien común y de los demás ciudadanos. Ni más, ni menos. El camino está emprendido. El siglo XXI exige de todos los actores no cejar hasta lograrlo. Porque ya se ha hecho mucho, pero también falta aportar mucho por lo que quedó sin hacer y por lo mucho más que la Argentina necesita, y se merece en estos y otros temas, cada vez más con mayor perentoriedad, seriedad y altura de miras. 🇲

## Sobre el autor/ About the author

Licenciado en Ciencia Política (Diploma de Honor) por la Universidad del Salvador y Licenciado en Administración por la Universidad de Buenos Aires. Postgrado de Investigación Superior en Administración Pública-INAP España, Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo. Cursos de Especialización de Postgrado en Dirección Estratégica de Recursos Humanos y Planeamiento Estratégico. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Se ha desempeñado en posiciones ligadas al desarrollo administrativo del sector público de su país, a nivel nacional y provincial, y de otros países de América Latina y África, con especial énfasis en la administración del personal público. Ha sido funcionario de carrera ocupando cargos directivos: Director Nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública, y de la Oficina Nacional de Empleo Público (Jefatura de Gabinete de Ministros). Director General de Relaciones Internacionales de la ex Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Asesor de Gabinete y Director General para la Carrera Administrativa de la ex Secretaría de la Función Pública.

## 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

## Políticas de Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública. Alternativas para la evaluación de su impacto

Stalker, Germán

*Universidad de San Andrés / Universidad Nacional de Litoral*



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

---

### Resumen

En Argentina, la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública significó un gran avance en materia de transparencia. Ahora bien, ¿Qué tan importante ha sido el avance en transparencia con la sanción de la Ley? ¿Cuál es el impacto que tiene la ley en la implementación de políticas de transparencia? ¿Es posible medirlo? Una primera lectura indicaría que la consagración normativa en sí misma tiene un impacto positivo, en tanto fortalece el sistema institucional y asegura el estado de derecho. En efecto, la Ley argentina crea una autoridad de aplicación -el Instituto Nacional de Información Pública-, y fija las directrices principales para la implementación de una política de transparencia. Además, respeta los estándares internacionales. Sin embargo ¿Qué tan eficaz es el marco legal para la implementación de una política de transparencia? En las próximas páginas desarrollamos los avances en transparencia, exploramos diferentes alternativas para la evaluación de impacto de políticas públicas, analizamos las características relevantes de la Ley y exploramos la posibilidad de evaluar el impacto en las políticas de transparencia.

### Palabras clave

Transparencia- Acceso a la información -Políticas públicas-evaluación-impacto

## Abstract

In Argentina, the passing of Access to Public Information Law meant a great advance in terms of transparency. But, how important was the advance in transparency with the the implementation of this Law? What are the impacts of the law on the implementation of transparency policies? Is it possible to measure it? A first reading would indicate us that the passing of the Law itself has a positive impact, as it strengthens the institutional system and ensures the rule of law. Argentine Law creates an enforcement authority - the National Institute of Public Information - and sets the main guidelines for the implementation of transparency policy. In addition, the Law is aligned with international standards. However, how effective is this legal framework for the implementation of a transparency policy? In this work we develop advances in transparency, explore different alternatives for the evaluation of the impact of public policies, analyze the relevant characteristics of the Law and explore the possibility of evaluating the impact on transparency policies in the Argentine case.

## Keywords

Transparency- Acceso to public information, policy evaluation, impact evaluation

---

## I. El contexto. Avances en transparencia y uso de las tecnologías de información.

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI) se ha fortalecido notablemente en la región. Dicho avance se expresa, con la adopción, en un número creciente de países, de leyes de transparencia y acceso a la información pública y con la apertura de conjuntos de datos públicos y su reutilización. Desde principios de siglo, se están llevando adelante diferentes procesos para mejorar la calidad de sus instituciones gubernamentales y transparentar el manejo de la cosa pública (Mendel, 2009:3).

En el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sentó un precedente cardinal en la materia al interpretar y aplicar en el fallo "Claude Reyes y otros vs. Chile"<sup>1</sup> el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>2</sup>, que ampara el derecho humano a la libertad de expresión. En particular, expresó que la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole protege el derecho de todas las personas a acceder a la información contenida en los archivos estatales, con las salvedades autorizadas por el sistema de restricciones que forma parte de la Convención<sup>3</sup>. Además, promueve la rendición de cuentas y la transparencia en el Estado.

---

<sup>1</sup>"Claude Reyes y otros vs. Chile", Sentencia de 19 de septiembre de 2006 [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_153\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf)

<sup>2</sup>Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José) [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

<sup>3</sup> Una primera derivación del fallo se relaciona con que el alcance del derecho es universal y, por ende, no es privativo de algunos ciudadanos. Por eso, su goce debe ser garantizado de manera irrestricta, a todos por igual. Al considerarlo como un derecho fundamental, el Tribunal está expresando que es uno de los derechos que sirven para proteger los bienes considerados necesarios para la constitución del individuo. [http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=332&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=332&lang=es)



A partir del dictado del fallo, los países de la región -además de Chile- comenzaron a sancionar leyes que garantizan en sus estados el DAI, y establecen mecanismos para su protección<sup>4</sup>. En definitiva, ingresa en la agenda de los estados de la región la necesidad de sancionar normas que garantizan el DAI y la de implementar políticas de transparencia.

Además de la dimensión normativa, existen progresos en otras dimensiones de las políticas públicas de transparencia. Operan en los países una variedad de organismos, institutos y entes con facultades para implementar políticas de transparencia, garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública<sup>5</sup>. Los resultados de la acción de estas agencias, aún son disímiles, dependiendo de los contextos institucionales, el entramado de actores y el rol de la sociedad civil en los que se desarrollan.

Por otro lado, el uso de las tecnologías de la información y comunicación realizado por los gobiernos, el sector privado y los ciudadanos se ha incrementado de forma notable en los últimos años<sup>6</sup>. Desde una etapa inicial en la que los gobiernos y administraciones públicas sólo disponían de presencia en Internet a través de una página web, se ha llegado a un período en el que el dinamismo de la industria de las tecnologías ha llevado a que la publicación de datos gubernamentales y el uso de las aplicaciones móviles y redes sociales formen parte del trabajo cotidiano de administradores y servidores públicos.

La Alianza para el Gobierno Abierto<sup>7</sup>, ha dado un fuerte impulso a la apertura y reutilización de datos públicos al promover políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno.

La difusión de aplicaciones tecnológicas, la necesidad de disponer del conocimiento de empresas tecnológicas de avanzada, así como la existencia de nuevos profesionales con habilidades técnicas específicas con la administración tradicional, ha abierto la puerta a nuevos retos y oportunidades que, en cierta forma, también están transformando la manera de gerenciar el estado. Al mismo tiempo, las innovaciones en la gestión de las organizaciones públicas como consecuencia de la utilización intensiva de las tecnologías de la información se han extendido a cada vez más ámbitos de la actividad gubernamental.

La vinculación entre el derecho de acceso a la información y las tecnologías de la información permiten el desarrollo del Gobierno Abierto, posibilitando el acceso por parte de los ciudadanos a grandes cantidades de datos públicos. Diversos portales de internet y aplicaciones para móviles ponen a disposición de los ciudadanos datos sobre asuntos públicos que expanden las posibilidades de ejercicio del derecho de acceso a la información en manos del Estado y de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

---

<sup>4</sup> Antes del fallo de la CIDH, en el 2002 los Estados Unidos Mexicanos sancionaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002).

<sup>5</sup> El Consejo para la Transparencia en Chile, el INAI en México, el Comisionado para la Transparencia en El Salvador, la Comisión Presidencial para la Transparencia en Guatemala, el Defensor del Pueblo en Perú, la AGESIG en Uruguay, En el continente existen leyes de acceso a la información en Antigua y Barbuda, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, St. Vincent, Trinidad & Tobago y Uruguay.

<sup>6</sup> En el último quinquenio, se aceleró el avance de Internet en América Latina y el Caribe: 55% de sus habitantes usaron la red en 2015, 20 puntos porcentuales más que en 2010. La penetración de las conexiones en banda ancha también creció fuertemente, particularmente en la modalidad móvil, la que pasó de 7% a 58% de la población, (CEPAL, 2016).

<sup>7</sup> Constituida el 12 de julio de 2011, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Barak Obama (Estados Unidos) y Dilma Rousef (Brasil) presentaron en Nueva York las bases de la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). La iniciativa multilateral surge del reconocimiento de que las sociedades demandan hoy gobiernos transparentes y responsables.

Respecto de la investigación, en una primera etapa tuvo como objeto el estudio de casos, de alguna dimensión particular del fenómeno -vg. el DAI, el funcionamiento de los organismos garantes-, o bien se centraron en la perspectiva tecnológica -el funcionamiento de las aplicaciones de apertura de datos, el uso de las páginas web de las administraciones<sup>8</sup>, la evaluación del impacto económico<sup>9</sup>. Un trabajo señero en la región sobre indicadores de transparencia fue el realizado por Scrollini para el Consejo para la Transparencia de Chile en el que describió el estado del arte en la elaboración de indicadores<sup>10</sup>. Más recientemente, los estudios se centran en la innovación pública, la generación y el consumo de datos, el Big Data (IDB, 2016), el uso de las redes sociales por las administraciones (Criado, J.I. y Rojas-Martin, 2013), la brecha digital y la inclusión digital (Quah and Avgerou, 2007). La Alianza para el Gobierno Abierto, fomenta las investigaciones sobre el avance del Gobierno Abierto y la evaluación de su impacto, en función del cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos<sup>11</sup>. La investigación académica todavía se enfrenta a retos por resolver.

En relación a la Argentina, la sanción de la Ley N°27.275 significó un notable progreso institucional<sup>12</sup>. En 2017<sup>13</sup>, destacamos el avance que implicó desde una dimensión político institucional. Además, Argentina, es miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto<sup>14</sup> desde el año 2012. Argentina ha presentado su Tercer Plan de Acción con Compromisos concretos en torno a dichos principios<sup>15</sup>. A su vez, en el año 2016 mediante el dictado del Decreto N°117/2016 el Poder Ejecutivo Nacional instruyó a los Ministerios a elaborar un Plan de Apertura de Datos.<sup>16</sup>

Ahora bien, para contar con una política pública de transparencia no se trata únicamente de sancionar una ley, sino que es necesario conformar una cultura de la transparencia sustentable. En 2012<sup>17</sup> dijimos que “para que las prácticas de participación de los ciudadanos en los procesos de decisión e implementación de las políticas se institucionalicen no basta que una norma haga explícitos sus fines de participación ni que prevea mecanismos a tal efecto”. En efecto, la implementación de una política de transparencia pública implica el diseño de políticas que promuevan transformaciones al interior del estado, y entre los ciudadanos mediante la participación responsable.

Por ejemplo, un presupuesto fáctico para el ejercicio del derecho es el cumplimiento por parte de los Estados de la obligación de producir y captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según

---

<sup>8</sup>Índice Nacional de Páginas web Municipales. Informe Ejecutivo, <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1607.pdf>.

<sup>9</sup> (Estabillo Flores, 2006).

<sup>10</sup> (Scrollini, 2012)

<sup>11</sup> El Mecanismo de Reporte Independiente (IRM por sus siglas en inglés) regularmente contrata personas o instituciones para desarrollar investigaciones a nivel nacional en 10 países hispanoparlantes, con el objetivo de evaluar el avance gubernamental en la implementación de los planes nacionales de Gobierno Abierto, <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

<sup>12</sup> La sanción fue el resultado de un histórico trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, y, en los últimos años tuvo un fuerte impulso desde la justicia (ver fallos CSJN “*Giustiniani c/ YPF*”, 2015”, “*CIPPEC c/ EN* (Ministerio de Desarrollo Social), 2014”; “*ADC c/ INDEC*”, entre otros. Previo a la sanción de la Ley para el Poder Ejecutivo regía el Dto. N° 1172/2003, de aplicación en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>13</sup> (Stalker, 2017).

<sup>14</sup> <https://www.opengovpartnership.org>

<sup>15</sup> El III Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto es implementado desde agosto de 2017 hasta Junio de 2019. Contiene iniciativas de apertura estatal vinculadas a la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y la innovación y uso de tecnologías. Tiene 44 Compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias. Implementa distintas iniciativas: los Planes de Apertura de Datos de la Administración Pública Nacional, el Portal Nacional de Datos Públicos ([www.datos.gob.ar](http://www.datos.gob.ar)) y el desarrollo de servicios analíticos tales como mapas, visualizaciones, apps y análisis predictivo.

<sup>16</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>

<sup>17</sup> (Oyhanarte y Stalker, 2012)

lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. A este respecto, la "Corte Interamericana de Derechos Humanos" ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables<sup>18</sup>. Otro presupuesto es la sistematización de archivos mediante metodologías para la organización, valorización y disposición de los documentos y datos estatales, facilita la gestión y contribuye a la generación de una cultura de la transparencia. Además, permite construir la memoria histórica de las instituciones.

La evaluación de estas iniciativas y el uso de la evidencia permiten identificar los condicionantes en el diseño e implementación de los programas y las hipótesis sobre las que se asienta el programa. Si bien es cierto que, en ciencias sociales, las metodologías experimentales frecuentemente no están disponibles, ello no implica que no pueda medirse. La idea de una evaluación de impacto es aprender para poder diseñar e implementar los mejores programas y destinar los recursos públicos de manera eficiente. Además, sirve para identificar las condiciones bajo las cuales una política pública de transparencia puede institucionalizarse. La institucionalización adquiere relevancia en tanto los avances en políticas de transparencia no son siempre irreversibles y su sustentabilidad a largo plazo depende del cambio cultural. Cabe preguntarse, pues ¿Bajo qué condiciones las políticas de transparencia pueden medirse? Por otro lado, si bien la academia hay consenso en que las tecnologías de información y comunicación pueden mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y prevenir la corrupción, ¿En qué medida lo hacen?

Se necesitan mejores conocimientos sobre las relaciones entre la transparencia, la responsabilidad, la voz y la participación de los ciudadanos, las condiciones en las que interactúan positivamente y lo que estimula la acción social colectiva para la rendición de cuentas. Además, y como bien señalan Gaventa and McGee<sup>19</sup>, la caja negra de "voluntad política" que tan a menudo bloquea el camino entre las iniciativas de transparencia y sus impactos buscados requiere un desempaquetado empírico.

---

<sup>18</sup> Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <http://www.cidh.org/countryrep/IndicadoresDESCo8sp/Indicadoresindice.sp.htm>

<sup>19</sup> (Gaventa and McGee, 2013)

## II. La evaluación de políticas públicas

En la literatura de las políticas públicas la evaluación ocupa un lugar destacado desde la segunda mitad del siglo XX. Se comenzó a utilizar para evaluar el ciclo de las políticas públicas (Tamayo Saez: 1997). Buena parte del debate democrático consiste en la evaluación de las gestiones de gobierno y de sus resultados.

En el ámbito del poder legislativo la aprobación de políticas públicas requiere para su análisis de reflexiones sobre el cumplimiento de objetivos y metas, los costes, la sustentabilidad y las consecuencias que tienen en los actores y en la sociedad. En el poder judicial, al momento de evaluar el impacto de determinadas medidas por magistrados ante la eventual vulneración de derechos colectivos por parte del estado -por ejemplo, los relativos a consumidores, la protección del ambiente-. Y, la sociedad cuando periódicamente evaluamos a nuestros representantes para confirmarlos o quitarles nuestra confianza para administrar el estado.

La evaluación es esencial para el debate público, es propia de un sistema democrático y republicano y tiene un insumo fundamental: la información. El monitoreo y la evaluación son elementos fundamentales de la formulación de políticas basadas en evidencias. Ofrecen un conjunto fundamental de herramientas que las partes interesadas pueden utilizar para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y la efectividad de las intervenciones en varias etapas de la implementación; dicho de otro modo: les permite centrarse en los resultados (Gertler et.al. 2011:4).<sup>20</sup>

Majone, sostiene la idea de la *evaluación múltiple* como aquella que reconoce legitimidad de diferentes criterios y perspectivas, pero sugiere también la necesidad de llegar a un nivel de entendimiento que sea algo más que la mera suma de las diversas evaluaciones y que permita garantizar la transparencia y la rendición de cuentas<sup>21</sup>. El objetivo de la evaluación múltiple es el de encontrar una forma de comprender las diversas perspectivas y sus funciones en el proceso de deliberación política. Es decir, no se trata de la suma de los diferentes tipos de evaluación sino de un estadio superior que se inicia con dos interrogantes disparadores: ¿Quién evalúa? Y ¿qué se evalúa? Esto es: los roles en la evaluación y el objeto: de insumos, de resultados y de procesos<sup>22</sup> (Majone, 1997:217).

Ahora bien, el uso de la evaluación y la evidencia en ciencias sociales tiene sus problemas que, en muchos casos, amenazan la capacidad de generalizar los resultados más allá de la evaluación. En macroeconomía, por ejemplo, para testear la conveniencia de una política macroeconómica, uno necesitaría muchas argentinas para desarrollar esa política en algunas de ellas y compararlas con las otras, por lo que quizá nunca podamos hablar de ciencia en macroeconomía<sup>23</sup>. Problemas como el desgaste muestral, el sesgo de la muestra, el cumplimiento parcial, los cambios conductuales producidos por la evaluación, son riesgos que de no preverse pueden afectar el grado de incertidumbre de la evaluación. Además, el cumplimiento de criterios éticos -vg. el consentimiento informado, la seguridad de los datos- requiere de mecanismos que permitan garantizarlo. No

---

<sup>20</sup> En cuanto a la necesidad de institucionalizar la evaluación de políticas públicas, la creación de agencias de evaluación apunta a generar conocimiento y aprendizajes sobre las políticas públicas para tomar mejores decisiones sobre las intervenciones estatales que afectan la vida de las personas. (Aquilino, et. al. 2016)

<sup>21</sup>(Majone, 1997, 216)

<sup>22</sup>(Majone, 1997, 217)

<sup>23</sup>(Galiani et. al. (2011).

obstante, evaluar comparando individuos que, sea por un diseño deliberado (experimentos controlados) o por razones históricas (experimentos naturales), recibieron un determinado tratamiento respecto de individuos similares que no lo recibieron permite mejorar el desempeño de programas. De esa manera se puede evaluar el impacto de la política social y acumular evidencia<sup>24</sup>. ¿Y las políticas de desarrollo institucional? ¿Cuál es el impacto que la transparencia y la rendición de cuentas tienen en el desarrollo de las políticas?

## II.1 Tipos de Evaluación

Cuando nos referimos a la evaluación, conviene considerar la diferencia entre la evaluación de políticas y evaluación de programas. Por política se puede entender "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" es decir todo aquello que deciden hacer o no hacer. A su vez, programa puede ser entendido como "un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar". (Cohen y Franco, 1993). Realizamos un breve repaso de los tipos de evaluación de políticas públicas.

**Figura 1. Tipos de evaluación**



Fuente: Elaboración propia, en base a (Majone, 1997 y Gertler, et. al. 2011)

La evaluación de *insumos* se centra en los recursos materiales y humanos que hacen posible una actividad estatal determinada. El análisis de *costo-beneficio* cuantifica todos los costes y utilidades previstos de un programa para compararlos y analizar si los beneficios totales compensan los costos totales.

<sup>24</sup> Ejemplo de ello es la evaluación de los programas de transferencias monetarias condicionadas en México -PROGRESA, Oportunidades y PROSPERA-. La evidencia científica recogida en su evaluación dio sustentabilidad al programa en el tiempo, ayudó a mejorar su diseño y permitió su extensión a otros países de la región.

Está centrada en la cantidad y calidad de los recursos empleados y disponibles para realizar determinada actividad. No presta atención al resultado de la política, por lo tanto, no puede identificar si determinada actividad estatal produjo el resultado esperado. Si bien es un método insuficiente de evaluación -en tanto no permite responder a la pregunta de qué tan eficaz es determinada actividad-, es un modo generalizado de evaluación estatal. De hecho, es uno de los modos más empleados por los órganos de control interno de la administración, aquellos encargados de la accountability horizontal (O' Donnell: 2001)<sup>25</sup>.

En consecuencia, su utilidad no se descarta en tanto mediante este método de evaluación se posibilita una interacción legalmente fundada y activada entre agencias estatales que sirve como mecanismo de prevención y disuasión de acciones u omisiones ilegales y de prevención de corrupción.

La evaluación por *resultados* considera el procedimiento requerido para la estimación del valor de la actividad. Es la comparación de las metas planteadas en el origen de la política o el programa con los resultados efectivamente alcanzados.

Supongamos que se decide capacitar a un número determinado de funcionarios en temas de transparencia, rendición de cuentas y ética pública. Para ello se identifica el objetivo a alcanzar -un mínimo de tantos funcionarios capacitados-. Luego se elaboran los contenidos, se establecen las horas cátedras mínimas, se prepara el material apropiado y la evaluación de cada alumno. Con la evaluación por resultados valoraríamos la diferencia entre las pruebas previas y las posteriores. El enfoque en los resultados no solo se emplea para fijar metas nacionales e internacionales y hacer un seguimiento de ellas, sino que los administradores de los programas cada vez necesitan más conocer los resultados obtenidos para rendir cuentas, informar las asignaciones presupuestarias y orientar las decisiones sobre políticas (Gertler et. al. 2011, 3)

Este modo de evaluar precisa que las metas estén claramente identificadas para que los resultados puedan ser medibles con confianza y sin ambigüedades.

La evaluación *por procesos* es el modo de evaluación más informativo. En este tipo la evaluación se concentra en las herramientas y métodos para transformar los insumos en resultados. Es decir, indaga cómo ocurre lo que ocurre. Se trata de un análisis de atribución que busca identificar relación causal entre la política y los resultados. Responde a la pregunta de si el programa se implementa según lo planeado, si cumple con los estándares relevantes y si, de acuerdo a como se está implementando, cumple con los objetivos del programa.

Uno de los problemas más usuales es el de asignar las conclusiones de uno de los tipos de evaluación a otras perspectivas. El impacto de un programa es la diferencia del resultado de los participantes después de participar, menos el resultado que esos mismos participantes hubieran tenido en el hipotético caso de no haber participado -contrafactual-. Pese a ser uno de los tipos de evaluación, con el fin de destacar su importancia en este trabajo, le asignamos tratamiento por separado.

## II.2 La evaluación de impacto

La evaluación del impacto valora los cambios en la vida de las personas que pueden atribuirse a un programa o política particular. Permite conocer cómo debiera mejorarse el programa para maximizar sus beneficios. Se

---

<sup>25</sup> (Majone, 1997:220)

pregunta si los cambios observados en los beneficiarios, pueden asociarse a los resultados del programa en cuestión. Consiste en la aplicación de técnicas que permiten conocer lo que habría ocurrido en caso de que el programa no se hubiese puesto en marcha.

Gertler et. al. sostienen que las evaluaciones de impacto forman parte de un programa más amplio de formulación de políticas basadas en evidencias. Esta tendencia mundial creciente se caracteriza por un cambio de enfoque: de los insumos a los resultados<sup>26</sup>. Desde los objetivos de desarrollo del milenio hasta los incentivos de pago por desempeño para los proveedores de servicios públicos, esta propensión mundial está cambiando el modo en que se llevan a cabo las políticas públicas.

Las evaluaciones de impacto son necesarias para informar a los responsables de políticas sobre una serie de decisiones, desde la interrupción de programas ineficientes hasta la expansión de las intervenciones que funcionan, el ajuste de los beneficios de un programa o la elección entre varios programas alternativos. Alcanzan su máxima efectividad cuando se aplican selectivamente para responder a preguntas sobre políticas, y pueden ser especialmente efectivas cuando se aplican a programas piloto innovadores que están poniendo a prueba un enfoque nuevo y no demostrado, pero prometedor como las políticas de apertura de datos y transparencia.

En la forma básica de una evaluación de impacto se comprueba la efectividad de cierto programa. En otras palabras, responderá a la pregunta: ¿Es un programa efectivo comparado con la ausencia del mismo? Este tipo de evaluación consiste en comparar un grupo de tratamiento que se benefició de un proyecto, programa o política con un grupo de comparación que no se benefició para estimar la efectividad del programa.

La evaluación de impacto también puede comprobar la efectividad de alternativas de implementación de un programa, es decir, cuando un programa se puede implementar de varias maneras, ayuda a encontrar cuál es la más efectiva. En este tipo de evaluación, se comparan dos o más métodos dentro de un programa para generar pruebas sobre la mejor forma de alcanzar un objetivo particular. Estas alternativas del programa suelen denominarse "opciones de tratamiento". (Gertler et. al. 2011,8)

### II.3. La evaluación aleatorizada

Las evaluaciones de impacto, típicamente miden la efectividad de un programa al comparar los resultados en aquellos que recibieron el programa -individuos, comunidades, escuelas, etc.-, frente a aquellos que no. El método de evaluación de impacto<sup>27</sup> parte de que el impacto de un programa o una política es el resultado de las mediciones que se realizan en la población objetivo que recibe el programa o política que se desea evaluar -factual-, menos las mediciones que se realizan en un grupo de control que no ha recibido el programa -contrafactual-. Se basa en la teoría del cambio como una cadena causal entre objetivos, insumos, productos e hipótesis. De este modo, se puede atribuir al programa el impacto esperado en los objetivos iniciales. Existen varios métodos para medir, pero las evaluaciones aleatorias son generalmente consideradas las más rigurosas. Con todo lo demás constante, producen los resultados más precisos minimizando los sesgos. Luego, los distin-

---

<sup>26</sup> Gertler, et. al., 2011. La tendencia es impulsada desde los organismos y agencias internacionales el enfoque de la evaluación de impacto, junto con el marco lógico – capaz de determinar los procesos causales entre programa y productos- y complementado con ejercicios de planificación estratégica y seguimiento que permitan obtener una visión completa del desempeño del programa.

<sup>27</sup> La Corporación Andina de Fomento (CAF), y *The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-Pal)* fomentan la realización de evaluaciones de impacto en la región mediante convocatorias y capacitaciones para funcionarios. <https://www.caf.com/es/mejorgestion>

tos métodos no experimentales y cuasi-experimentales, por lo general ponen el énfasis en la manera en la que afrontan los problemas de causalidad.

Siempre que las evaluaciones aleatorizadas estén correctamente diseñadas e implementadas, son el método más confiable para estimar impacto. No obstante, como ya se mencionó reciben críticas y limitaciones relacionadas con la ética, la viabilidad y la generalización de este tipo de evaluaciones. Una evaluación aleatorizada es una evaluación de impacto donde se asigna de forma aleatoria el grupo de tratamiento y el grupo de control. Se puede aleatorizar de muchas maneras distintas - completa, restrictiva, por clúster o estratificada-. La mejor manera de aleatorizar no existe, sino que la manera más adecuada depende del contexto.

### 3. Transparencia, Derecho de Acceso a la Información y la Ley N° 27.275

Entre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública existe una relación indisoluble. Dijimos que, en el año 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que los estados deben adoptar las disposiciones legislativas que fueren necesarias para asegurar el reconocimiento y la aplicación efectiva de este derecho<sup>28</sup>.

El derecho de acceso a la información pública es una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía. La Corte ha determinado en la sentencia que: "*Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad*"<sup>29</sup>.

En el fallo se estableció el principio general y las características principales del DAI que orientan la implementación de las políticas de transparencia.

#### III.1. Principio General y características principales

El *Principio General* es la máxima divulgación de la información en posesión del Estado. Como derivación natural del principio, las restricciones deben tener sustento legal y deben ser redactadas de forma precisa y específica. Este principio, incluye:

- i. *La obligación positiva del Estado de entregar información*: dos deberes positivos para el Estado ante una solicitud de información: a) suministrar la información solicitada en un plazo razonable; y, b) fundamentar la negativa, en caso de que la información solicitada encuadre en alguna de las excepciones legítimas. En la materia, ya dijimos, que la publicidad de la información es la regla y el secreto la excepción. La negativa debe constar por escrito y estar debidamente fundamentada para permitir conocer cuáles son las normas y los motivos en los que se basa. La manifestación de los moti-

---

<sup>28</sup> Caso "Reyes, Claude vs. Chile".

<sup>29</sup> Por su parte, la Corte Suprema de Argentina, en el fallo "Rodríguez, Belén c/ Google" destacó la importancia de la libertad de expresión en el régimen democrático al afirmar que: "...entre las libertades que la Constitución consagra, la de prensa es una de las que poseen mayor entidad, al extremo de que sin su debido resguardo existiría una democracia menguada o puramente nominal"(causa R. 522.XLIX, sentencia del 28.10.2014).



vos de la denegatoria permitirá analizar si dicha decisión es compatible con los parámetros dispuestos en la Convención. En cuanto a la entrega de información, se incluye el deber de publicar información y datos de manera proactiva que implicó que en los Estados se denomina "*Obligaciones de Transparencia*"<sup>30</sup>. Consiste en la obligación de que determinada información en manos del Estado sea puesta de oficio –esto es sin necesidad de que medie solicitud puntual por parte de alguna persona– a disposición de la ciudadanía. De este modo, se posibilita el control del accionar estatal por parte de los ciudadanos de un modo más directo que mediando una requisitoria de información. El Estado continúa siendo sujeto pasivo del derecho de acceso a la información.

- ii. *¿Quién tiene este derecho?* : Al tratarse de un derecho humano, cualquier persona es considerada como titular del. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos fortalece como un estándar internacional la legitimación activa amplia. Es decir, la idea de que este derecho corresponde a todas las personas. En consecuencia, su acceso no se debe a la gracia o favor del gobierno que circunstancialmente ejerce el poder, sino que éste tiene la obligación de entregarla, en tanto la obtuvo en su carácter de representante de los ciudadanos. Es por ello que el Estado y las instituciones públicas deben comprometerse a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. La información solicitada debe ser entregada sin necesidad de que la persona requirente acredite un interés directo para su obtención o una afectación personal. Esto es, no existe necesidad de explicitar las justificaciones para poder solicitar información. Por lo tanto, el Estado no debe requerir expresión de motivo ni acreditación de interés directo.<sup>31</sup>
- iii. *¿Sobre quién se puede ejercer?* : El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado en todas sus manifestaciones. La legitimación pasiva amplia implica que el deber del Estado de suministrar la información, abarca a todos sus entes, órganos y autoridades, y no solamente a las administrativas. Se debe aplicar en todas las ramas del Estado incluyendo los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, así como también los organismos autónomos<sup>32</sup>. Por otra parte, quedan incluidas nuevas manifestaciones estatales: organismos, entidades, empresas, entes, instituciones, fondos fiduciarios, cuyos fondos sean públicos o que presten servicios públicos. Inclusive aquellas organizaciones de la sociedad civil que reciban transferencias estatales se encuentran obligadas a entregar la información vinculada a la actividad que desarrollan con el subsidio recibido. Además, es aplicable a todo nivel gubernamental, sea federal, central, regional o local y en los organismos internacionales gubernamentales.

---

<sup>30</sup>Ley N° 27.275, artículo 22.

<sup>31</sup>Al respecto, es oportuno mencionar la jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que en el caso "ADC c. INDEC", ha dicho: *...el solicitante tiene un derecho subjetivo, más allá de que no tiene necesidad de acreditarlo ni en sede administrativa ni en sede judicial. Ello, habida cuenta de que pretende hacer valer el derecho fundamental de acceso a la información pública que se encuentra indisolublemente ligado con un Estado Republicano Democrático de Derecho. (...) Así, ha entendido que esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención, como en el caso de Argentina, tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por lo tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a "recibir" informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter diferenciado de otros derechos...*

<sup>32</sup> La Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo de la Nación, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de los Magistrados, las Universidades Nacionales, el Banco Central, y la banca pública.

No es necesario que sean los mismos estados quienes hayan generado esos datos (información en bruto o procesada). Es suficiente con que éstos se encuentren bajo su órbita o poder. Por su parte, las organizaciones privadas que fueran financiadas con recursos públicos también producen información pública. Desde esta perspectiva, el Estado es visto como un ente depositario de información, pero cuya titularidad es propiedad comunitaria: es de la sociedad en su conjunto. El carácter público de la información no guarda relación con el contenido de la misma sino con su ubicación, fuente de generación y financiamiento.

### III. 2 ¿Qué es información pública?

La definición de información pública incluye a aquellos datos contenidos en documentos -en cualquier formato o soporte, independientemente de su origen y de si fueron clasificados como confidenciales o no - que los estados tengan en su poder.

Si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos no definió en la sentencia qué se entiende por información, la Relatoría Especial para la Libertad de Información de la OEA, considera que tal concepto tiene un sentido amplio al adoptar un sistema de acceso a la información y no a la documentación<sup>33</sup>.

En este sentido, el objeto de este derecho debe contener una gama lo más comprensiva y, a la vez, precisa posible de los materiales y soportes en los que consta la información que tiene el Estado, sin que quede reducido exclusivamente a documentos o materiales escritos. La *información* comprende todo tipo de sistemas de almacenamiento o recuperación, incluyendo documentos, películas, microfichas, videos, fotografías y otros. Abarca todo tipo de información en poder, difundida o financiada por el Estado. No importa como haya sido obtenida, ni el estado en que se encuentre grabada o registrada.

La Ley N°27.275 respeta los estándares internacionales en la materia, tales como el principio de publicidad, la legitimación activa y pasiva amplia, el principio de máxima divulgación, la obligación positiva del estado, el objeto del derecho, la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables, el principio de gratuidad o de costos mínimos, el de informalidad y establece un régimen de sanciones y responsabilidades así como la alternativa de una vía judicial para los casos de denegatoria.

### III.3 ¿Quién controla el cumplimiento de la Ley?

El reconocimiento del acceso a la información pública como derecho humano implica también la necesidad de garantizar su goce y protegerlo de las amenazas.

Esa garantía puede obtenerse a través de una protección judicial adecuada o bien de agencias u organismos creados *ad hoc*. En el derecho comparado, se han creado autoridades de aplicación con un diseño institucional propio, de acuerdo a las características político-institucionales de cada país. Sin embargo, existen estándares y mejores prácticas internacionales que deben respetar<sup>34</sup>. Estos entes deberían ser:

- Independientes de influencia política:
- Accesible a los solicitantes:

---

<sup>33</sup> Informe Anual 2008 de la Relatoría para la Libertad Especial para la Libertad de Expresión OEA.

<sup>34</sup> (Neuman, 2009)

- Sin formalismos excesivos:
- Sin costos excesivos;
- Rápidos y expeditos, y
- Preferentemente compuesto por especialistas.

### III.3.1 La Agencia de Información Pública

La Ley de Acceso a la Información Pública creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) como un ente autárquico. La Agencia actúa, con autonomía funcional, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>35</sup>.

Tiene por objetivo velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa. Posteriormente, se le asignó como competencia la de actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales N° 25.326.<sup>36</sup>

Las funciones principales de la Agencia son:

- a) Redactar y aprobar el Reglamento de Acceso a la Información Pública aplicable a todos los sujetos obligados;
- b) Implementar una plataforma tecnológica para la gestión de las solicitudes de información y sus correspondientes respuestas;
- c) Requerir a los sujetos obligados que modifiquen o adecuen su organización, procedimientos, sistemas de atención al público y recepción de correspondencia a la normativa aplicable a los fines de cumplir con el objeto de la presente ley;
- d) Proveer un canal de comunicación con la ciudadanía con el objeto de prestar asesoramiento sobre las solicitudes de información pública y, en particular, colaborando en el direccionamiento del pedido y refinamiento de la búsqueda;
- e) Coordinar el trabajo de los responsables de acceso a la información pública designados por cada uno de los sujetos obligados,<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>A la luz de los estándares internacionales, la dependencia de la AAIP de la Jefatura de Gabinete de ministros, no garantiza la independencia de influencia política. Ello, en tanto el Jefe de Gabinete es el encargado de la Administración general del país (art. 100, inc. 1, Constitución Nacional). Lo recomendable hubiese sido un órgano independiente con autonomía funcional del Poder Ejecutivo y autarquía financiera.

<sup>36</sup> Mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 746/2017 B.O. 26/9/2017, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279940/norma.htm>.

<sup>37</sup>La Red de Enlaces y Responsables de Acceso a la Información, creada en con motivo de la implementación del Decreto N° 1172/2003, prevé que dentro de cada jurisdicción funcione, como mínimo, un funcionario encargado de sistematizar la información disponible en cada organismo y tramitar las solicitudes de información, denominado Responsable de Acceso a la Información (RAI) y un Enlace

- f) Elaborar y publicar estadísticas periódicas sobre requerimientos, información pública solicitada, cantidad de denegatorias y cualquier otra cuestión que permita el control ciudadano.

Desde su creación hasta la fecha la Agencia orienta a las personas a solicitar información de manera gratuita y digital, o bien presencial. Prevé un modelo de formulario para solicitar información, y reciben los reclamos en caso de denegatoria.<sup>38</sup>

## IV. ¿Medir el cumplimiento de un derecho o evaluar una política?

En los párrafos anteriores vimos que la evaluación de las políticas públicas es una tarea tan necesaria como compleja. En este contexto, encarar la evaluación de políticas públicas de transparencia asoma como un doble desafío. Y ello es así en tanto la implementación de políticas de transparencia tiene dos características distintivas: 1. es por esencia una tarea transversal a todas las áreas del Estado - incluyendo a los tres poderes y los niveles de gobierno-; y, 2. es un esfuerzo de largo plazo que requiere de voluntad política. Su diseño e implementación requieren de períodos extensos que por lo general exceden al de una gestión de gobierno lo que implica construcciones institucionales sustentables.

El fundamento de un estado transparente es el derecho de acceso a la información. En los regímenes democráticos, el derecho de acceder a la información en poder del Estado -en cualquiera de sus niveles de gobierno- permite que los ciudadanos participen en las decisiones públicas, monitoreen la eficacia y eficiencia en la entrega de los bienes y servicios públicos, y prevengan actos de corrupción. Este derecho se configura como una herramienta que, además de tener un valor en sí mismo, es un prerrequisito para que los ciudadanos puedan ejercer derechos políticos, sociales y económicos (Stalker: 2009).

La apertura del gobierno alude a una forma de gestionar lo público en la que las decisiones políticas se legitiman sobre la base de la participación de la ciudadanía, sea a través de las fuerzas políticas, de actores políticos o de la sociedad civil.

Ahora bien, ¿cómo evaluar el impacto que esas medidas han tenido en la ciudadanía? ¿En qué grado se cumplen los objetivos planteados en la Ley de transparencia en un país determinado?

Los países que llevan más tiempo implementando políticas de transparencia y leyes de acceso a la información -México, Chile-, han reformado sus normativas de acuerdo a los resultados de la implementación de las políticas y programas que han sido diversos en cada uno de los países.

Desde la academia, Meijjer *et. al.* proponen un marco interpretativo de referencia para guiar y estructurar la evaluación de estas políticas. Contrastan el modelo de referencia con la *Freedom of Information Act*<sup>39</sup> del Reino

---

Jurisdiccional encargado de velar por el cumplimiento del Decreto. Juntos, conforman la "Unidad de Enlace" en cada jurisdicción y asisten a los ciudadanos durante todo el proceso de tramitación de los pedidos de información.

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta la naturaleza del DAI, el trámite implementado en caso que la solicitud sea digital es discutible, ya que debe ser realizada a través del Portal "Trámites a Distancia", donde se requiere la identificación del solicitante. Además, puede resultar un formalismo excesivo la necesidad de inscribir en la plataforma, contar con Clave Fiscal AFIP Nivel 2 o superior y haber adherido el servicio Trámites a Distancia en AFIP a través del Administrador de Relaciones con Clave Fiscal. <https://www.argentina.gob.ar/aaip>

<sup>39</sup> Freedom of Information Act, 2000. [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf)

Unido que, si bien por sus características propias no puede ser replicado en la legislación de América Latina, sirve como referencia para su análisis.

La transparencia en la gestión pública se supone que hace a los gobiernos menos corruptos, más democráticos y legítimos (Meijer, et. al. 2015). Los autores proponen una alternativa que va más allá de la evaluación de métricas incluyendo un conjunto de valores políticos y administrativos. Reconocen la complejidad de la tarea, pero demuestran que ello no implica que no se pueda evaluar.

Sugieren abordar la medición de la transparencia gubernamental dividiendo la evaluación en dos ámbitos interconectados: la arena política y la arena de la gestión pública (Meijer et. al., 2015:3). Ambas dimensiones están interconectadas en tanto los arreglos de transparencia que alimentan el debate democrático, a la vez tienen consecuencias en los debates al interior de la administración. A la inversa, cuando se implementa el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana como insumo para la gestión, también se está mejorando el debate democrático y fortaleciendo las instituciones.

**Tabla 1. Matriz de evaluación de políticas de transparencia**

| DIMENSIONES                  | FOCO EN   | INCLUYE  |
|------------------------------|---|--|
| <b>AMBITO POLITICO</b>       | Democracia.<br>Estado constitucional y participativo. | DAI.<br>Balances y controles.<br>Fortalecimiento de la democracia.   |
| <b>AMBITO ADMINISTRATIVO</b> | Gestión Pública y buen gobierno.                      | Gestión e implementación de políticas públicas.<br>Integridad de funcionarios.<br>Provisión de bienes y servicios. |

Fuente:Elaboración propia en base a Meijer, et. al: 2015.

En el primer ámbito sugieren tres categorías de indicadores en función del fin que los orienta. La primera, desde una *perspectiva democrática*. En este sentido, la pregunta que cabe hacerle al derecho de acceso a la información pública es si fortalece la posición informada del ciudadano respecto de los gobiernos. Esto es: cómo y cuándo la transparencia contribuye a la calidad democrática del gobierno y en qué medida la transparencia es necesaria para el compromiso público y, luego, una precondition para el fortalecimiento democrático. En qué medida impacta la transparencia en el empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de sus derechos políticos.

Desde una *perspectiva constitucional*, la pregunta que debe realizarse a las políticas de transparencia es hasta qué extremo su implementación fortalece los mecanismos constitucionales de equilibrio y control establecidos. La transparencia es necesaria para prevenir las arbitrariedades y abusos del Poder Ejecutivo.

Desde una *perspectiva de aprendizaje social* la evaluación tiene que pasar por el interrogante de hasta qué punto el derecho de acceso a la información facilita el debate público de las ideas, mejora la calidad del debate y colabora para la resolución colectiva de problemas comunes. La clave desde este punto de vista es de qué manera la transparencia reduce las asimetrías entre ciudadanos y gobernantes.

En el ámbito administrativo, la transparencia hace foco en la gestión pública y el buen gobierno e incluye la información vinculada con procesos administrativos dentro del Poder Ejecutivo, la integridad de los funcionarios públicos y la provisión de bienes y servicios públicos.

Si reconocemos el enfoque de derechos humanos en la evaluación del derecho de acceso a la información, debe quedar claro que la medición de la implementación implica siempre un *proceso* (Pautassi, 2013, 62)<sup>40</sup>. El desafío y a su vez la potencialidad del sistema de indicadores, es que no representa una mera formalidad en torno al cumplimiento de compromisos internacionales, sino que es una herramienta de enorme utilidad para la implementación.

## V. Reflexiones Finales

La transparencia en el Estado y el deber de garantizar el efectivo goce del derecho de acceso a la información pública son pilares fundamentales de un estado democrático. El Derecho de acceso a la información pública es un derecho humano del que gozan todas las personas y que les faculta a acceder a la información en poder del estado en forma veraz y oportuna.

No existen dudas que la sanción de la Ley N° 27.275 salda una deuda que el Estado argentino tenía con el fortalecimiento de sus instituciones democráticas. Es el punto de partida para la implementación de una política pública de transparencia que respete estándares internacionales. La mayor o menor capacidad que las políticas públicas de transparencia tengan para superar los cambios y continuidades institucionales requiere de metas, indicadores y de la evaluación de su impacto.

Ahora bien, la medición de impacto en la implementación de las políticas de transparencia y de tecnologías conlleva dificultades propias de las herramientas de medición, así como también del objeto que se quiere evaluar. Este doble desafío, no significa que no pueda realizarse. Existen modelos, herramientas y metodologías de evaluación que permiten el uso de evidencia para el diseño y la toma de decisiones sobre la implementación de políticas de transparencia. Algunas de esas herramientas de evaluación han sido expuestas en las líneas precedentes.


De acuerdo a los arreglos institucionales políticos y administrativos debemos identificar los modelos más apropiados que permitan evaluar la Ley N° 27.275 y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de los programas. Esa evaluación debería incorporar investigación cuantitativa como cualitativa, sin perder de vista que la medición de la implementación de derechos implica un proceso. Es necesaria una mayor cantidad de estudios para poder extraer conclusiones generalizables (*Gaventa y McGee*). Las agencias estatales, los organismos multilaterales, la academia y la sociedad civil deberían fomentar la evaluación del impacto de políticas de transparencia.

Los resultados de una evaluación de impacto de las políticas de transparencia y acceso a la información pública, arrojarán evidencia sobre el cumplimiento de las metas, permitirán realizar un seguimiento de los avances, comprobar la efectividad de las políticas, identificar y replicar las mejores prácticas y corregir errores.

En última instancia, el papel estratégico que la evaluación de impacto tiene para las políticas de transparencia hará que las ciudadanas y ciudadanos se fortalezcan en relación al Estado -dimensión política-, puedan ejercer

---

<sup>40</sup> (Pautassi, 2013)

su derecho de acceso la información, participen en la toma de decisiones y evalúen su implementación-dimensión administrativa-. En definitiva, fortalece las instituciones y contribuye a una sociedad más democrática. 

## Referencias

- Aquilino, N. Arias, E. Suaya, A. Estévez, S. y Frasccheri, F. (abril de 2016). Hacia una política nacional de evaluación. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°164. Buenos Aires: CIPPEC.
- CEPAL y Cooperación Alemana, Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf)
- CIPPEC y Universidad de San Andrés, Índice Nacional de Páginas Web municipales, Informe Ejecutivo, 2007. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1607.pdf>
- Cohen, E. y Franco, R. "Evaluación de proyectos sociales", México S. XXI, 1993.
- Corporación Andina de Fomento, "La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos". 2016. ISBN: 978-980-422-053-1. <http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1008/Version%20Web%20Evaluacion%20de%20politicas%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Fallo "Claude Reyes y otros vs. Chile", Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas) [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, fallo "Rodríguez, Belén c/ Google" (causa R. 522.XLIX, sentencia del 28.10.2014).
- Criado, Corojan. "¿Pueden las TIC cambiar la transparencia, la lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en los gobiernos latinoamericanos? Un enfoque comparado sobre los países centroamericanos". Ponencia Congreso Internacional 1820-2010:200 años de Iberoamérica.
- Criado, J.I. y Rojas-Martin, F. (2013) (eds.) Las Redes Sociales Digitales en la Gestión y las Políticas Públicas. Avances y Desafíos para un Gobierno Abierto. Barcelona: Escolad'Administració Pública de Catalunya.
- EstabilloFlores, María Elena et. al., "Evaluación del Impacto Económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental", AEQUUM, México D.F., 2006.
- Gaventa, John and McGee, Rosemary, The Impact of transparency and Accountability Initiatives, Development Policy Review, 2013, 31 (S1) S3-S28.
- Galiani, Sebastián et. al., 2011. "Conscription and Crime: Evidence from the Argentine Draft Lottery", American Economic Journal.
- Gertler, Paul, Paul J. Gertler, SebastiánMartínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch. "La evaluación de impacto en la práctica" BID, 2011.
- Inter American Development Bank, "Big Data in the Public Sector, Selected Application sand Lessons Learned," Institutional Capacity of the State Division, 2016. <http://iadb.org>
- J-PAL Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab. "Introducción a las evaluaciones" <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/introduccion-evaluaciones.pdf>
- Ley de Acceso a la Información Pública, No. 27.275. [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=112](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=112)
- Majone, Giandoménico. "Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas". FCE, México, 1997.

- Mendel, Toby, *El Derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, UNESCO, Quito, Ecuador, 2009.
- Meijer, Albert, et. al. "Assessing Government Transparency. An interpretative Framework. SAGE.2015.
- Neuman, Laura "Access to information working papers. Enforcement Models. Content and context." World Bank Institute, World Bank, Washington, 2009.
- O' Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", en POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político, No 7, Buenos Aires, mayo. 2001.
- Open Data Barometer, Third edition, Regional Report: Latin America: June, 2016. The World Wide Web Foundation.
- Open Government Partnership. "Advancing Open Government and evaluating its impacts", IDRC-CRI, Hivos, Canada, 2015.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)
- Oyhanarte y Stalker, "El Derecho de Acceso a la Información Pública como condición para la efectiva participación ciudadana", en Abal Medina, J. (comp.) Participación y Control ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina", Buenos Aires: Prometeo, ISBN 978-987-574-304-5, pp. 147-171.
- Pautassi, Laura, MONITOREO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE LOS INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS, 2013, en SUR Revista Internacional de Derechos Humanos, No.18, diciembre 2013, São Paulo - ISSN 1806-6445.
- 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales: más allá de la medición. In: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (Comps.). La medición de derechos en las políticas sociales. Buenos Aires: Editores Del Puerto. p. 1-8
- Peschard Mariscal, J. (2012). Del Gobierno Abierto a la transparencia Proactiva. La experiencia del IFAI. En La Promesa del Gobierno Abierto. Introducción. ITAIP, InfoDF.
- Poder Ejecutivo Nacional Decreto No. 117/2016,  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>
- Decreto de Necesidad y Urgencia No.746/2017,  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279940/norma.htm>
- Quah and Avgerou "The Digital Divide", London, London School of Economics, 2007.
- Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización para los Estados Americanos, (OEA) Informe Anual, 2008,  
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anuales/Informe%20Anual%202008%201%20ESP.pdf>
- Scrollini, Fabrizio, Evaluación de la transparencia. Estado del arte de indicadores, Consejo para la Transparencia, Chile. 2012.
- Stalker, Germán, (2017) "Impacto de las TIC en políticas de Transparencia" en Revista del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de "Nuestra Señora de la Asunción", N° 5, Año V, Segundo Semestre, 2017. ISSN 2218-4749. Latindex 25623, Paraguay.
- (2013) "Fortalecer la democracia desde abajo: gobiernos abiertos y locales", en El Gobierno electrónico a nivel local. Experiencias, tendencias y lecciones", Fernández Arroyo, Nicolás y Pando Diego, comps. CIPPEC, UdeSa, 2013. <https://itunes.apple.com/us/book/gobierno-electronico-nivel/id699150053?l=es&mt=11>



------(2012) Del E-gob al Gobierno Abierto. Revista digital Política y Gobierno Local. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES).

----- (2012) Empleo público, nuevas tecnologías y gobernabilidad. La incorporación de la perspectiva del ciudadano en la gestión pública. En Revista de Derecho Público. Empleo Público II. Ed. RubinzalCulzoni Editores.

----- (2009) El Acceso a la Información Pública como un Derecho Humano. Principio General y Excepciones en el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Claude Reyes v/Gobierno de Chile.

Tamayo Saez. El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón y Carrillo (Comps.) "La nueva administración pública." Alianza Editorial, Madrid, 1997.

United Kingdom, Freedom of Information Act, 2000.

[https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga\\_20000036\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/pdfs/ukpga_20000036_en.pdf).

## Sobre los autores/ About the authors

Germán Stalker es Magister en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Abogado por la Universidad Nacional del Litoral. Es investigador en el campo de la Administración Pública, con especial interés en la innovación, el conocimiento y la tecnología en el sector público. Sus investigaciones se focalizan en el derecho de acceso a la información pública, Gobierno Abierto, la tecnología, la ética y la rendición de cuentas.

## 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](mailto:ewp@gigapp.org)

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515