

Estudios sobre capacidades burocráticas

Fernando J. Isuani (comp.)

Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022, 253 páginas

ISBN: 978-987-630-598-3

Por *Dante Sabatto*

Desde los textos clásicos de Max Weber hasta los trabajos más recientes de Peter Evans sobre administración y desarrollo, la cuestión de la burocracia ha sido una dimensión clave en el campo de estudios sobre el Estado y el sector público. A través de abordajes heurísticos diversos, las ciencias sociales han dedicado un creciente esfuerzo a teorizar acerca de los factores condicionantes para el desarrollo de burocracias públicas eficientes y eficaces, así como a analizar sus desempeños efectivos a través de los estudios de casos. En las últimas décadas, este campo ha prestado cada vez mayor atención a la noción de *capacidades burocráticas*, vinculado al concepto más amplio de *capacidades estatales*.

Estas últimas, de acuerdo con autores como Joe Migdal y Theda Skocpol, se refieren a la habilidad de los Estados para definir de forma relativamente autónoma sus objetivos y orientar las acciones que llevan adelante las agencias estatales. Desde la popularización del término en la década de 1980, se ha formulado un consenso en este campo de saberes acerca de la necesidad de considerar en forma particular las diversas dimensiones que hacen a las capacidades estatales. La cuestión burocrática, que pone el foco en los condicionamientos organizacionales y relacionales, ha resultado de especial interés en este sentido.

Si bien la indagación teórica es una parte crucial del desarrollo de conocimiento científico acerca de las capacidades burocráticas, no siempre es posible abstraer completamente las variables históricas y sociopolíticas que inciden sobre ellas. En el caso de la Argentina, las grandes transformaciones que ha enfrentado el Estado en las cuatro décadas desde la recuperación de la democracia representan

un factor altamente relevante para el estudio del sector público. Entre ellas, se destacan las reformas estructurales desarrolladas en la década de 1990, bajo un paradigma que ponderaba la retirada del Estado, así como los sucesivos avances en la construcción de una carrera administrativa, mediante la implementación del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) en 1991 y su reemplazo por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en 2008.

En este peculiar contexto teórico —pero también histórico— se inscribe *Estudios sobre capacidades burocráticas*, el libro de Fernando J. Isuani que se presenta en esta reseña. Isuani, compilador de la obra y autor de uno de los capítulos, se dedica hace años al estudio del Estado y las políticas públicas, con especial énfasis en las capacidades burocráticas. Los textos reunidos en este volumen representan, por lo tanto, una serie de aportes profundamente valiosos en un área de estudios que no se encuentra lo suficientemente desarrollada. En efecto, las capacidades burocráticas ponen en juego una serie de saberes relacionados con la administración pública, la sociología de las organizaciones y del trabajo, los estudios sobre políticas públicas, entre otros, y revisten una importancia estratégica para la comprensión integral sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas.

En este libro, se compilan trabajos que combinan un punto de vista general y de largo plazo con estudios enfocados en casos concretos, es decir, desde una perspectiva situada. Como indica Isuani en su introducción, el propósito central —que atraviesa transversalmente todos los textos— es contribuir a un debate informado sobre las dificultades que atraviesa el Estado argentino desde la perspectiva de la burocracia, mediante una serie de investigaciones sobre sus capacidades. Las autoras y los autores buscan otorgar densidad conceptual a esta noción y, así, rechazar, concepciones estáticas u homogéneas. En palabras del compilador:

Se hace claro lo poco productivo de caracterizar a las burocracias como fuertes o débiles, capaces o incapaces, si no es en relación con los desafíos y oportunidades que enfrenta y a las acciones desplegadas en un determinado campo de política y en un período concreto de tiempo (p. 253).

Esta obra está compuesta por cinco capítulos destinados a sendas dimensiones fundamentales del objeto de estudio. Algunos de ellos se orientan a un sector específico, con distintos niveles de delimitación (la política científico-tecnológica, las agencias regulatorias o un organismo particular como la Comisión Nacional de Regulación del Transporte [CNRT]); otros, en cambio, se dedican a aristas transversales de la burocracia pública: el sistema de concursos y la alta dirección pública. Sin embargo, el compromiso con el carácter situado de las burocracias es mantenido en todos los textos, ya que la investigación empírica se orienta a casos específicos. Si bien las autoras y los autores combinan abordajes disciplinares y enfoques metodológicos diversos, se aprecia la consistencia en la consideración epistemológica del objeto representado por las capacidades burocráticas, así como el rigor y la meticulosidad en el análisis.

En el primer capítulo, dedicado al desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología, Elsa Pereyra y Karina Montes se abocan al estudio de esta área en el período 2000-2015, a través de una indagación sobre tres organismos claves: el Ministerio de Ciencia y Tecnología; la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Luego de una precisa reconstrucción de la historia del área, se preocupan por caracterizar la evolución de sus recursos (financieros y humanos) y estructuras. Esto ejemplifica la orientación hacia el estudio correlativo de la dimensión organizativa y la relacional de las capacidades burocráticas, resaltada por Isuani y desarrollada en todos los capítulos del libro. Pereyra y Montes describen la burocracia científico-tecnológica como una burocracia madura, a partir de ciertos rasgos compartidos (estabilidad en las posiciones, antigüedad elevada) y algunos matices (la especialización de la ANPCyT, en contraste con la pluralidad de saberes menos específicos en el CONICET). De este modo, realizan una contribución muy útil para la comprensión de la «producción de la burocracia» (p. 57), en particular, mediante su análisis del Plan Argentina Innovadora 2020.

Por su parte, Julián Bertranou, en el capítulo dedicado a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, considera las limitaciones de su capacidad de fiscalización ferroviaria y las asocia tanto a variables internas como a los determinantes contextuales. De un modo análogo a lo realizado en el capítulo previo, el texto comienza con una presentación del ente estudiado, su historia y

sus funciones. Esto es acompañado de un marco conceptual cuya sistematización del concepto de *capacidades estatales* constituye un aporte teórico muy significativo. Sobre esta base, se procede, en primer lugar, a un análisis de las capacidades burocráticas de la CNRT (su autonomía, su legitimidad, sus componentes organizacionales y su interdependencia); en segundo término, al estudio del contexto. Se destaca, en este artículo, el modo en que cada factor es relacionado con los demás, lo que habilita considerar a elementos como la dotación de personal, cruciales para la burocracia, en el marco institucional y político específico en el que se encuentran inmersos.

En el tercer capítulo, cuyo autor es Fernando J. Isuani, se traslada del enfoque sectorial al transversal, al ocuparse de la alta dirección pública, un nivel crucial por su rol de «bisagra» entre las esferas políticas y burocráticas, pero que no ha sido lo suficientemente explorado por la literatura previa. El análisis preserva el carácter situado antes mencionado, al orientarse, en su indagación empírica, hacia tres organismos del sector ambiental (el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Administración de Parques Nacionales y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). La presentación teórica realizada complementa la llevada a cabo por Bertranou, ya que se ocupa más directamente de las capacidades burocráticas y distingue, en su dimensión organizacional, el *hardware* (recursos financieros), el *software* (personal) y el *orgware* (estructuras); y, en el plano relacional, los escenarios autorizante, coproductor y territorial, asociados respectivamente al vínculo con las autoridades políticas, los organismos a cargo de políticas públicas y los actores no estatales. Este marco es aplicado a la evolución de la alta dirección pública en la Argentina, con énfasis en cuatro ejes (las designaciones, las trayectorias, los contextos y las relaciones). Un elemento de gran interés en este texto es el protagonismo que cobran las voces de las directivas y los directivos, cuyas citas permiten restituir un componente muchas veces ausente en los análisis de este tipo.

Este enfoque transversal es mantenido en el capítulo siguiente, elaborado por Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando J. Isuani, cuyo objetivo es estudiar los concursos realizados bajo el SINEP. De este modo, se aborda de forma más directa que en los textos previos la cuestión del servicio civil y se presta especial atención al momento de construcción de la oferta de empleo, así como a las

perspectivas de todos los actores en juego (órgano rector, áreas de personal, comité de selección y veedoras/es sindicales). El análisis restituye los distintos momentos del proceso de concursos: cobertura de vacantes, presentación y convocatoria del concurso, valoración de postulantes e incorporación. Nuevamente, para esto se emplean citas de entrevistas realizadas a actores de peso en cada una de las etapas. El resumen detallado de los múltiples hallazgos obtenidos mediante el estudio da cuenta de la alta densidad analítica desplegada, que resulta de los años dedicados por la autora y los autores a esta materia.

El último capítulo vuelve a volcarse sobre un caso, el de las agencias regulatorias, con el fin de considerar los modos en los que estas generan capacidades estatales. Su autor, Jorge Depetris, describe una amenaza representada por los déficits de las agencias ante la sofisticación de ilícitos comunes al sofisticarse y la incapacidad de enfrentar nuevos delitos, factores que empeoran con el tiempo; y una debilidad, originada en la voluntad social de ignorar el problema, el desplazamiento de los objetivos de la burocracia y lo que denomina «falso dilema mano dura/mano blanda» (p. 207). Sobre la base de este diagnóstico, y con foco en el Modelo Estratégico Digital, el autor estudia la forma en que las dificultades para el desarrollo de capacidades burocráticas en las agencias regulatorias se expresan en una serie de estudios de caso asociados a diversas clases de delitos. Se trata de una perspectiva original en la materia que abre la puerta a futuras indagaciones.

A través de estos cinco aportes, *Estudios sobre capacidades burocráticas* ofrece una mirada actualizada sobre este fenómeno característico de los Estados al combinar perspectivas diversas a través de un punto de vista común: el de observar y estudiar la burocracia «en acción», es decir, no centrado en la dimensión estática sobre las estructuras y las normativas, sino que otorgue mayor relevancia a las interacciones, los condicionantes y los marcos de libertad para la acción.

Esto se asocia, asimismo, al propósito explicitado por Isuani de aportar al debate informado en materia de burocracia. En efecto, este volumen resulta de particular interés para la propia Administración Pública, en la medida en que la toma de decisiones siempre debe nutrirse de conocimiento científico y académico. En este sentido, la caracterización del estado actual de las burocracias, sus limitaciones

y sus perspectivas futuras resulta clave para una gestión pública orientada al desarrollo de capacidades estatales en pos del desarrollo con inclusión.

Un último aspecto —no menos importante— que merece ser destacado es la habilidad de las autoras y los autores para mostrar las dificultades contextuales y las deficiencias internas del objeto estudiado, pero describir, a la vez, los procesos de aprendizaje organizacional desarrollados en los últimos años. En otras palabras, el objetivo señalado por Isuani de rechazar la caracterización dicotómica de las burocracias —como «débiles o fuertes», «capaces o incapaces»— es efectivamente llevado a cabo en los distintos capítulos. Esto puede observarse en el modo en que, en ellos, se ponderan escenarios asociados a distintos sectores de la administración pública, cuyas variables complejas condicionan el desarrollo de las capacidades burocráticas. Por todo lo señalado, este volumen representa un aporte muy significativo al campo de estudios sobre administración pública, ya que presenta una serie de abordajes originales sobre un fenómeno cuya importancia ha sido, en ciertas ocasiones, subestimada.