

ISSN 2525-1805

VOL. 3 | N.º 1

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

AGO-NOV 2018

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 3 | N.º 1

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Secretaría de Gobierno de Modernización

Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>

<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805

ÍNDICE

Editorial	7
-----------	---

ARTÍCULOS

<i>Mercedes Iacoviello, Noemí Pulido y Mercedes Llano</i>	Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales	13
<i>André Marengo y María Tereza Blanco Strohschoen</i>	¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)	47
<i>Andrea López</i>	Audiencia pública y participación social en el control de los servicios públicos: la experiencia argentina	77
<i>Exequiel Rodríguez</i>	Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas	107

COMUNICACIONES

Ricardo Schmukler La impracticable gestión pública por principios 135

RESEÑAS

Pablo Bulcourf La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación en la administración, de Carles Ramió y Miquel Salvador 159

Demian González Chmielewski Estudio sobre la nueva cultura y valores del empleo público, de José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín (eds.) 167

Hugo Camilo Ayala Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas 1976-2015 (vols. 1 y 2), de Horacio Cao (ed.) 171

COLABORACIONES

Página de colaboraciones 175

Editorial

Al inaugurar su tercer año de existencia, *Estado abierto* reafirma su objetivo de servir como canal para difundir los aportes que brindan la investigación y el desarrollo de las tecnologías de gestión pública al conocimiento del Estado, su organización, sus políticas y sus procesos de reforma y modernización. Como en números anteriores, procura ofrecer contribuciones originales y variadas sobre los múltiples aspectos problemáticos que conforman su objeto de estudio.

En este número, tres reconocidas especialistas en materia de empleo estatal abordan el análisis comparado de un segmento crítico de los sistemas de servicio civil: la Alta Dirección Pública. En su trabajo «Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales», Mercedes Iacoviello, Noemí Pulido y Mercedes Llano ofrecen un balance de algunas experiencias regionales e internacionales emblemáticas relacionadas con la profesionalización del segmento directivo, a la luz de los factores políticos y técnicos que operan como condicionantes de los procesos de implantación de los sistemas directivos públicos. Respecto a la región latinoamericana, las autoras observan que son escasas las iniciativas de reforma orientadas a profesionalizar a los directivos, y que la confianza política es el criterio predominante para cubrir cargos jerárquicos. Dentro de ese reducido grupo, solo Chile y el Perú han logrado trazar trayectorias de institucionalización acumulativas y ascendentes.

Los estudios sobre políticas públicas constituyen una presencia habitual en las páginas de esta revista. En esta oportunidad, André Marengo y María Tereza Blanco Strohschoen, colegas del Brasil, nos ilustran acerca de la producción científica brasilera en este campo. Su artículo «¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)» muestra que el desarrollo de estos estudios presenta una configuración multidisciplinaria que abarca una gran variedad de áreas del conocimiento, como Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Salud Pública, Planificación Urbana, Servicio Social, etc. El trabajo examina los artículos

publicados en periódicos indexados en la base SciELO entre 1996 y 2016 a partir de cuatro dimensiones analíticas: (1) formación académica y vínculos institucionales de autores; (2) enfoque principal de los trabajos —formación de agenda, implementación de políticas, evaluación—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos. La producción relevada se analizó y categorizó separadamente, según las cuatro dimensiones señaladas, utilizando un análisis de correspondencia. El objetivo fue verificar la existencia de nichos formados por superposiciones entre orígenes académicos o profesionales, agendas de investigación y modelos analíticos utilizados.

Entre los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de servicios públicos, se ha hecho habitual la convocatoria a audiencias públicas. Andrea López, investigadora argentina, explora los alcances, limitaciones y desafíos de este procedimiento en su artículo «Audiencia pública y participación social en el control de los servicios públicos: la experiencia argentina». El análisis se remonta a la década de los noventa, momento en que, a raíz de la masiva privatización de los servicios públicos, se adoptó el procedimiento de audiencia pública como mecanismo para el control de su prestación. El análisis recorre la normativa de origen y las reformas operadas hasta la actualidad examinando sus fortalezas y debilidades para el ejercicio democrático de la participación ciudadana. Asimismo, se destacan algunas experiencias de funcionamiento de las audiencias públicas que reflejan ciertas limitaciones frente a la necesidad de desactivar la lógica Estado-céntrica y fortalecer esta instancia de rendición de cuentas para políticos, burocracias y empresas. Del mismo modo, queda planteado el debate jurídico y político en torno al cambio en el concepto de *servicio público* y la ausencia de un régimen regulatorio integral, con mayores alcances desde la perspectiva de la regulación social, así como su repercusión en materia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de política pública.

La sección de artículos de este número se cierra con el trabajo de Exequiel Rodríguez, que lleva por título «Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas». Es bien sabido que este tipo de instituciones es cada vez más habitual

en la experiencia internacional, sobre todo, a partir del desarrollo de las TIC y del creciente peso adquirido por la innovación en los procesos de modernización estatal. Sin embargo, no se sabe demasiado acerca de su organización, actividades y desempeño. El autor expone los resultados de un estudio comparado de casos de laboratorios de innovación pública americanos y europeos. A partir de diez casos de cada continente, define sus características, propiedades y cometidos específicos, y explora similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades resultantes de la comparación. El trabajo propone, finalmente, una serie de lineamientos generales de buenas prácticas, resultantes de comparar el desempeño de estos laboratorios.

En su comunicación «La impracticable gestión pública por principios», Ricardo Schmukler nos advierte que el debate acerca de los principios que deberían orientar las estrategias de gobierno y administración pública suele tensarse en períodos de agitación en el régimen político-administrativo y en las coaliciones que se configuran para dirigirlo. Para organizar las prácticas que, habitualmente, se cobijan en la noción de *gestión pública*, al pensamiento ortodoxo le resulta lícito suponer que existen vectores normativos para la acción cuya sola postulación es motivo suficiente de su eficacia, lo cual hace innecesario discutir la conveniencia de regirse por ellos o justificarlos más allá de enunciarlos. El autor procura contestar esta infundada y desconcertante premisa.

Tres reseñas completan la edición de este número. En la primera de ellas, Pablo Bulcourf ofrece un cuidadoso análisis del libro escrito por Carles Ramió y Miquel Salvador, *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación en la administración*, obra en la que los autores invitan a recorrer los laberintos del empleo público frente a los actuales desafíos que plantea el desarrollo tecnológico y sus consecuencias sobre la política, la economía y la sociedad. Una obra sólidamente documentada, de gran interés para analistas de los fenómenos de la administración y las políticas públicas, así como para los responsables de la gestión estatal.

Por su parte, Demian González Chmielewski comenta un libro recientemente compilado por José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín, que reúne tres estudios presentados como ponencias en el XXII Congreso Internacional del CLAD, en 2017. El libro, que lleva por título *Estudio sobre la nueva cultura y valores del empleo público*, aborda el tema desde distintos ángulos y con relación a experiencias de tres países diferentes —Chile, España y la Argentina—, donde la calidad del empleo y de la Alta Dirección Pública presenta marcados contrastes.

Por último, Hugo Camilo Ayala reseña el nuevo libro de Horacio Cao, *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas*, obra editada en dos volúmenes en los que el autor vuelca su larga experiencia en el análisis del tema en su condición de funcionario de diversos organismos nacionales y subnacionales y como investigador sobre gestión pública provincial. El libro propone una temática importante y novedosa sobre las transformaciones operadas en las relaciones entre nación y provincias a lo largo del accidentado período 1976-2015.

Confiamos en que la variedad y la calidad de los trabajos incluidos en este número contribuirán a avanzar el conocimiento actualizado sobre los importantes tópicos desarrollados.

ARTÍCULOS

Sistemas directivos públicos: balance de experiencias internacionales*

Por Mercedes Iacoviello**, Noemí Pulido*** y Mercedes Llano****

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un balance de experiencias regionales e internacionales emblemáticas de profesionalización del segmento directivo a la luz de los factores de naturaleza política y técnica que operan como condicionantes de los procesos de implantación de los sistemas directivos públicos. En el caso particular de América Latina, son escasas las iniciativas de reforma orientadas a profesionalizar a los directivos; la confianza política sigue siendo el criterio predominante para cubrir cargos jerárquicos. Y, dentro de ese reducido grupo, solo Chile y el Perú lograron delinear trayectorias de institucionalización acumulativas y ascendentes.

Palabras clave

Servicio civil - profesionalización de altos ejecutivos - Chile - Perú.

* El presente artículo está basado en un trabajo analítico más amplio, preparado en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las Capacidades de los Directivos Públicos del BID (RG-T2717, IFD/ICS). La iniciativa la coordina Mercedes Iacoviello con la colaboración de Noemí Pulido y de Mercedes Llano, y con la supervisión general de Mariano Lafuente.

** Consultora internacional en Servicio Civil y Gestión de las Personas. Profesora de varias universidades argentinas y de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD. Autora de numerosas publicaciones sobre su área de especialidad.

*** Especialista en Gestión Pública y Formación de la Alta Dirección. Administradora Gubernamental de Argentina (1990-2018). Profesora de varias universidades y en la EIAPP del CLAD. Autora de publicaciones sobre su especialidad.

**** Doctora en Gobierno y Administración Pública. Becaria Posdoctoral del CONICET. Profesora de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo) y de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Autora de publicaciones en revistas nacionales e internacionales.

Abstract

The objective of this paper is to carry out a balance of emblematic regional and international experiences of professionalization of the managerial segment in light of the political and technical factors that operate as determinants of the SESs systems implementation processes. In the particular case of Latin America, there are few reform initiatives aimed at professionalizing managers, where political trust continues to be the predominant criterion for the provision of hierarchical positions. And, within that small group, only Chile and Peru have managed to trace cumulative and ascending institutionalization trajectories.

Key words

Civil service – professionalization of the managerial segment – Chile – Peru.

Introducción

El desarrollo de sistemas directivos públicos (en adelante, SDP) ha ocupado un lugar prioritario en las agendas contemporáneas de modernización administrativa. Esta reforma tuvo su epicentro en los Estados Unidos (1979) para, inicialmente, expandirse a un ritmo más acelerado hacia un gran número de países pertenecientes a la OCDE —el 75%— y, posteriormente, propagarse a un compás más lento a otras latitudes (Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Lah y Perry, 2008).

En el caso particular de América Latina, son escasas las iniciativas de reforma orientadas a la profesionalización de los altos ejecutivos; la confianza política sigue siendo el criterio predominante para cubrir cargos jerárquicos (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016). Y, dentro de ese reducido grupo de democracias latinoamericanas que han introducido espacios específicos con capacidad de dirección, solo Chile y el Perú lograron delinear trayectorias de institucionalización acumulativas y ascendentes, mientras que, en los restantes países, los SDP tendieron a deconstruirse a raíz de las resistencias políticas que operaban contra los nuevos dispositivos (Iacoviello, Llano y Ramos, 2016).

El desarrollo de un segmento directivo diferenciado busca establecer un balance entre el imperativo de resguardar la *responsiveness* de la burocracia y el de asegurar una esfera estatal autónoma con competencia técnica, cimentada sobre la base del mérito (Peters, 2000, citado en Peters y Pierre, 2004). Cúpulas ejecutivas autosuficientes en exceso limitarían el liderazgo político de la burocracia, y franjas gerenciales capturadas políticamente no garantizarían la *expertise* técnica requerida a ese nivel (Matheson *et al.*, 2007; Cortázar, Lafuente, Schuster, 2014).

Los países han recurrido a diversos diseños de SDP para lograr ese equilibrio razonable entre gobernabilidad y mérito (Cortázar, Lafuente, Longo y Schuster, 2014), aunque con distinto énfasis en cada uno de esos principios vertebradores. Las democracias con servicios civiles más consolidados han ponderado el fortalecimiento del liderazgo político ante el compromiso de la burocracia en el proceso de políticas públicas. En cambio, en las democracias con servicios civiles más endeblados y patrimonializados, como las latinoamericanas, la instauración de sistemas de alta dirección pública se orientó tanto a despolitizar las franjas jerárquicas como a instalar capacidades gerenciales a fin de expandir la profesionalización hacia las esferas administrativas inferiores (Iacoviello, Llano y Ramos, 2016).

Las distintas fórmulas y estrategias de reforma adoptadas han variado de acuerdo con las peculiaridades de los sistemas político-administrativos en los que se insertan (Schuster, 2014; Manzetti y Morgernsten, 2000; Echebarría y Cortázar 2007; Grindle, 2012; Lapuente y Nistotskaya, 2009; Heredia, 2002; Geddes, 1996). Incluso, algunos estudios han dado cuenta de la incidencia de ciertos arreglos constitucionales y de las tradiciones administrativas en la penetración política de los servicios civiles (Matheson *et al.*, 2007).

A la luz de estas consideraciones, el presente apartado tiene como objetivo realizar un balance de experiencias regionales e internacionales emblemáticas de profesionalización del segmento directivo. La selección de casos se realizó buscando asegurar cierta variabilidad en términos de grado de institucionalización de los SDP y de modelo del sistema de

servicio civil adoptado —carrera, empleo y mixto— (Cuadro 1). Además del análisis de los aspectos medulares de la gestión de recursos humanos —empleo, evaluación del desempeño, planificación, compensaciones, gobernanza del servicio civil—, el estudio aborda factores de naturaleza política y técnica que operan como condicionantes de los procesos de implantación de los SDP.

Cuadro 1. Selección de sistemas directivos públicos

SISTEMAS DE DIRECTIVOS PÚBLICOS SELECCIONADOS
Chief Executives (CE) - Nueva Zelanda
Senior Executive Service (SES) - Australia
Senior Executive Service (SES) - Estados Unidos
Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) - Chile
Servicio Profesional de Carrera (SPC) - México
Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP) - Perú
Cuerpo de Administradores Gubernamentales (CAG) - Argentina
Funciones Ejecutivas (FE) - Argentina

Fuente: Elaboración propia

1. Andamiaje político

Las reformas administrativas son producto de procesos políticos contingentes y contestados. Las trayectorias de modernización han estado históricamente mediadas por luchas políticas, a raíz del papel central que ha jugado el

patronazgo en la consolidación de las maquinarias partidistas, así como también en la flexibilización del accionar público. La introducción del mérito es fuertemente resistida, sobre todo, en contextos de politización de alta intensidad. La institucionalización de servicios civiles, en particular de SDP, atraviesa etapas de construcción, deconstrucción y reconstrucción, a causa de las constantes presiones por repolitizar la distribución de los cargos públicos (Grindle, 2012; Skowronek, 1982).

Partiendo de tal premisa, el grado de compromiso de las élites políticas con la profesionalización constituye un condicionante crucial de la eficacia de las reformas (Skowronek, 1982; Heredia, 2002; Longo, 2008). Los actores políticos operan a favor de la modernización en la medida en que prevalezca voluntad política para impulsarla. De hecho, el estudio sobre la calidad de los servicios civiles latinoamericanos (BID, 2014) aporta evidencia sobre la retracción o estancamiento que sufrieron los procesos de cambio administrativo en contextos en los que la reforma dejó de ocupar un lugar prioritario en la agenda de gobierno. El liderazgo político se convierte en un factor aún más trascendente cuando la introducción de filtros de mérito representa un bloqueo a la capacidad de la clase gobernante de nominar discrecionalmente a los directivos públicos (Cortazar, Lafuente y Schuster, 2014).

A modo de ejemplo, Chile y México pueden considerarse dos casos extremos de sostenibilidad e inestabilidad de las políticas orientadas a implantar SDP. Ambos países partieron de escenarios de gestación signados por un amplio apoyo legislativo¹—incluso sindical—y una elevada priorización gubernamental, pero sus itinerarios de institucionalización fueron divergentes.

Sin estar exento de embates políticos en el período de transiciones gubernamentales, Chile logró delinear un camino incremental de institucionalización y legitimación de su Sistema de Alta Dirección Pública

¹ La creciente fragilidad de la gobernanza del servicio civil mexicano se refleja en la disminución de 50 a 30 puntos registrada por el subsistema de organización de la función de recursos humanos desde 2004 hasta 2013 (Iacoviello y Strazza, 2014).

(en adelante, SADP). La proliferación de prácticas evasivas en contextos de recambio de gestión, como el incremento de las desvinculaciones o de las nominaciones provisorias, amenazó la vitalidad del SADP. Sin embargo, los sucesivos gobiernos, ante los fuertes cuestionamientos recibidos por tales desmanejos, en lugar de completar el desmantelamiento del sistema, intensificaron el ritmo de la reforma introduciendo pequeños ajustes dirigidos a su perfeccionamiento y extensión. Ese trato privilegiado a la profesionalización de la franja directiva, que han reeditado los distintas autoridades políticas, se materializó en la sanción de leyes, el impulso de instructivos presidenciales y la inclusión de esta temática en los programas de gobierno (Iacoviello, Llano y Ramos, 2016; Rojas Wettig y Leite, 2016). La actual gestión presidencial, por ejemplo, incorporó el fortalecimiento del SADP como eje en la Agenda de Probidad y Transparencia, además de aprobar la Ley N.º 20 955, dirigida a afianzar el sistema y su ente rector, la Dirección Nacional del Servicio Civil. Asimismo, el espacio preferencial que se le asigna al desarrollo de las competencias directivas trasciende el plano meramente formal y se efectiviza, en términos prácticos, en una amplia divulgación de los procesos de selección de los altos funcionarios y en un acrecentamiento de la cobertura del sistema hacia servicios y poderes no previstos en el esquema original (BID, 2014).

En cambio, en México, el estadio inicial de energético apoyo político a la profesionalización del segmento directivo fue seguido de una progresiva erosión y desnaturalización de la reforma. La primera fase del proceso de modernización (2004-2006) estuvo marcada por un vigoroso respaldo presidencial y una intensiva dinámica de implementación que fueron diluyéndose con los traspasos de gestión. La profesionalización fue bajando peldaños en la agenda institucional de los gobiernos sobrevinientes hasta llegar a una instancia de cuasidesmantelamiento del sistema. La discrecionalidad fue recuperando espacios, y la gobernanza del servicio civil se fue debilitando. En un clima de permanente resistencia política hacia los sistemas meritocráticos, los recambios de los elencos gubernamentales fueron acompañados de una mecánica de remoción y reinstalación de obstáculos que contribuyó a deconstruir el sistema directivo. El uso extendido de nominaciones transitorias, los despidos

arbitrarios y la exclusión del sistema de los cargos de mayor jerarquía fueron algunas de las prácticas sistemáticamente utilizadas para operar al margen del sistema instituido. Estas acciones elusivas suscitaron un progresivo descreimiento ciudadano de las nuevas reglas, lo que redundó en una contracción de las postulaciones². Tal declive, junto con la desjerarquización del órgano rector del sistema, ilustran la incremental pérdida de primacía de la modernización en los programas de acción gubernamental (Iacoviello, Llano y Ramos, 2016; BID, 2014).

2. Andamiaje técnico

En los últimos años, la institucionalización de los SDP se ha intensificado en las democracias más desarrolladas. Se registra un movimiento ascendente hacia el reconocimiento de un estatus formal o de condiciones específicas para los altos directivos públicos. Esta tendencia implica el establecimiento de reglas y prácticas diferenciadas para reclutar, remunerar, contratar, evaluar el desempeño, entre otros aspectos, del colectivo de ejecutivos públicos (Kuperus y Rode, 2016; Lafuente, Manning y Watkins, 2012; OCDE, 2008; OCDE, 2011).

Las reformas gerenciales suelen derivarse de diagnósticos elaborados por actores estatales o de la sociedad civil, que sugieren focalizar los esfuerzos modernizadores en la configuración de un sistema directivo diferenciado del resto del servicio civil. En Chile, por ejemplo, la norma legal que formalizó el sistema vigente acogió en gran medida una propuesta elaborada en el seno del *think tank* Centro de Estudios Públicos (CEP) (BID, 2014).

La proyección de los diversos modelos de alta gerencia pública está condicionada, entre otros aspectos, por el contexto político-económico, la cultura y la tradición administrativa característica de cada país. Los sistemas políticos con tradiciones de corte anglosajón son más proclives a procurar

² La cantidad de postulantes para cada concurso se redujo de 600 a 80 en el período 2004-2013 (BID, 2014a).

mayores niveles de flexibilidad mediante la adopción de modelos de empleo, como ocurre en el caso neozelandés³. En cambio, democracias más alineadas al legado napoleónico —o su variante latinoamericana (Painter y Peters, 2010)— son propensas a institucionalizar formatos de carrera o de cuerpo, tal como sucede en el caso francés o en el argentino.

La creación de SDP, además de encaminarse a alcanzar un equilibrio razonable entre los atributos de responsabilidad, imparcialidad y competencia técnica (Cortázar, Lafuente y Schuster, 2014), en una gran cantidad de casos, ha tenido como finalidad consolidar un espacio directivo estable que contribuya a disminuir la fragmentación del accionar estatal, así como a asegurar la continuidad de las políticas públicas ante los escenarios de recambio gubernamental (Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Carey, 2011; OCDE, 2008).

Para el logro de tales objetivos, los diseños de sistemas de función pública directiva en las democracias pertenecientes a la Unión Europea (UE) han tendido a la hibridez, aunque con una propensión dominante a introducir elementos propios del modelo de empleo⁴. Los sistemas de carrera tradicional abren progresivamente sus filas a los ingresos laterales a los fines de introducir nuevas habilidades y experiencias más amplias. En el caso de los sistemas de posición, esto se refleja en el aumento de las oportunidades de carrera y el fortalecimiento de valores corporativos que intensifican las políticas de movilidad transversal (Kuperus y Rode, 2016).

En América Latina, no predomina un modelo específico de función pública directiva, sino, más bien, un balance entre las distintas variantes. Al igual que en otras latitudes, las escasas experiencias en materia de sistemas directivos públicos presentan una tendencia hacia el eclecticismo. Pero, en el

³ Pollit y Bouckaert (2004) señalan que los países anglosajones son más receptivos a las reformas neogerenciales. En cambio, las democracias de Europa Continental son estructural y culturalmente menos permeables a esas ideas.

⁴ En los Estados miembro de la Unión Europea, ya no existen modelos de carrera puros a nivel de la alta gerencia pública. La mayoría de los países transita hacia el afianzamiento de esquemas de empleo, pero con la inclusión de elementos propios del formato clásico de carrera (Kuperus y Rode, 2016).

escenario latinoamericano, el acento en los componentes propios del modelo de carrera sigue siendo mayor no solo por la gravitación de los legados administrativos, sino también por los presuntos reaseguros que ese sistema en particular ofrece ante la profunda penetración del patronazgo. Las recientes modificaciones introducidas al sistema chileno (Ley N.º 20955/16) evidencian la propensión al mestizaje administrativo, cuyo formato primigenio, próximo a un modelo de empleo, se vio alterado a partir de la incorporación de atributos más cercanos al sistema de carrera, como la potenciación del reclutamiento interno mediante la reserva temporal de cargos de planta a funcionarios durante el ejercicio de posiciones directivas (OAS, 2013).

Las estrategias de modernización tampoco son uniformes. Algunos países han optado por alternativas universalistas y de *shock*, y otros han privilegiado el gradualismo y la focalización para instaurar reformas en los segmentos jerárquicos en el ámbito público. Nueva Zelanda y México se ubican en el grupo de reformadores radicales, mientras que Chile, la Argentina (CAG) y el Perú (CGP) han delineado trayectorias de cambios sucesivos. Condicionantes como la viabilidad fiscal o política y las experiencias previas de profesionalización influyen en la definición de la estrategia de cambio. Países que han atravesado intentos fallidos de reformas integrales, por ejemplo, tienden al incrementalismo (Iacoviello, Llano y Ramos, 2016; Cortázar, 2014). Implementar políticas públicas es el objetivo principal de las instituciones que forman parte de los SDP evaluados.

3. Organización del sistema directivo

El sistema de gobernanza de los SDP más consolidados se caracteriza por la existencia de órganos rectores con un alto grado de autonomía, una elevada jerarquización institucional y una significativa gravitación política en el entramado de agencias gubernamentales. No prevalece un modelo organizacional unívoco; los grados de centralización tienden a ser variables, aunque predomina una tendencia a delegar mayores potestades en materia de gestión de directivos a los organismos. El común denominador de estos sistemas es preservar un piso mínimo de concentración al momento de

definir lineamientos generales, seguir el proceso de implementación del ciclo completo de gestión del SD y desarrollar un instrumental específico para preservar las garantías de mérito. A partir de esa base común, el nivel de intervención del órgano rector cubre un amplio abanico de situaciones. Por ejemplo, los sistemas próximos a modelos de cuerpo tienden a requerir un despliegue de atribuciones mayormente centralizado, mientras que los diseños cercanos a formatos de empleo demandan afianzar un núcleo menor de responsabilidades, focalizadas en la capacitación directiva y en la instalación de capacidades de gestión en las agencias.

La transparencia, en especial, en los sistemas organizativos directivos en proceso de afianzamiento, constituye un elemento medular para legitimar interna y externamente los SDP. La gran divulgación, sobre todo de las convocatorias, aporta una importante dosis de credibilidad al sistema. Publicitar las vacantes contribuye a apalancar un proceso gradual de confiabilidad en el conjunto de componentes que integran los sistemas de alta gerencia pública. La evolución y el sostenimiento del nivel de postulaciones pueden considerarse un indicador del arraigo y de la validación social de los sistemas directivos.

4. Gestión de la planificación

El tamaño del espacio directivo es un aspecto relevante para la gestión del sistema. La magnitud de los SDP es variable, pero, en general, representan menos del 1% del servicio civil nacional. Existe una tendencia a reducir el volumen de los sistemas de alta dirección. En tal sentido, los países miembro de la UE propenden a incluir las líneas de máxima jerarquía, a la vez que acotan el rango de niveles comprendidos por los SDP (OCDE, 2008; Mukhrjee, 2004; Kuperus y Rode, 2016). En los casos seleccionados, se advierte una significativa heterogeneidad en términos de alcance vertical y de tamaño del espacio directivo público. En Australia, Nueva Zelanda o Chile, los sistemas escalan hasta los segundos niveles en orden de autoridad, y otros sistemas, como el mexicano y el de funciones ejecutivas argentino, engloban puestos

ejecutivos de menor responsabilidad, además de mandos medios⁵. El abanico en lo relativo a la dimensión del SDP es muy amplio; en un extremo, se posiciona el CAG, con 165 puestos, y, en el otro, el SPC mexicano, con, aproximadamente, 28000 cargos.

La inversión en la estructura del SDP debe garantizar la factibilidad de su implementación, sin dejar de ser acorde a la solvencia fiscal del país. Asimismo, el financiamiento asignado a la reforma es un claro signo de la relevancia atribuida por el Gobierno al desarrollo del espacio directivo. Los gastos destinados al funcionamiento de los órganos rectores de los SDP latinoamericanos registran una tendencia expansiva en aquellos países cuyos sistemas han seguido trayectorias ascendentes de institucionalización. Ese progresivo incremento es reflejo tanto del aumento del tamaño como de la legitimidad de los sistemas de alta dirección. El presupuesto de SERVIR, órgano rector del CGP del Perú, se incrementó en un 886% en el período 2009-2016, mientras que las erogaciones estimadas para el desenvolvimiento de la DNSC, entidad responsable del SADP chileno, sobre el total de gastos, registraron un crecimiento del 0,02% al 0,03% entre 2004 y 2017 (Weber, Lafuente y Cortázar, 2017; DIPRES, 2017).

Pero esta tendencia a aumentar la inversión en el sostenimiento de los SDP difícilmente produzca un desequilibrio en las finanzas públicas, teniendo en cuenta que los esfuerzos de modernización se han focalizado en profesionalizar las cúpulas administrativas por la ventaja que este tipo de estrategia de cambio presenta en términos de viabilidad fiscal. La adopción de una estrategia de reforma gradual y segmentada para el montaje de los SDP en el Perú y Chile responde a esa ventaja comparativa (Cortázar, 2014 y 2011).

⁵ Para Weber, Lafuente y Cortázar (2017), el nivel 1 incluye los cargos de Viceministro o similar; el 2, el de Jefe de Organismo o similar; el 3, el de Jefe de División o similar; y el 4, el de Jefe de Departamento o de jerarquía similar.

5. Organización del trabajo

El carácter estratégico de las posiciones directivas requiere definir perfiles de competencias específicos (Lafuente, Manning y Watkins, 2012). Para ello, las democracias más desarrolladas se han inclinado progresivamente por la determinación centralizada y estandarizada de perfiles directivos. Australia y Nueva Zelanda⁶, por ejemplo, han optado por elaborar los perfiles sobre la base de matrices que sistematizan las capacidades de liderazgo esperadas para el ejercicio de puestos de conducción. Tales marcos son objeto de periódicas actualizaciones y validaciones técnicas (Kuperus y Rode, 2016; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012; APSC, 2017).

En América Latina, se advierte una tendencia hacia la centralización y tipificación de los perfiles, lo que encorseta el mayor margen de discrecionalidad que propiciaba una gestión predominantemente *adhocrática* de puestos. Esa propensión se refleja, en algunos casos, en prácticas, mientras que, en otros, no se ha logrado trascender el plano formal. Esto último sucede en la Argentina, donde el Decreto N.º 2098/08 previó la creación de un Directorio Central de Competencias Laborales y Requisitos Mínimos, que, hasta 2016, no había sido aprobado; rigió, entretanto, un formato más flexible de ciertas pautas genéricas⁷.

El contenido de los perfiles también registra constantes modificaciones. El énfasis en las habilidades de corte genérico-gerencial ha operado en detrimento de la valoración del conocimiento especializado (OCDE, 2008). Paralelamente, el menú de competencias que configuran los perfiles también ha ido mutando en el tiempo. En los países miembro de la Unión Europea, durante la pasada década, se mantuvo intacto un núcleo de competencias que abarca desde la capacidad de liderazgo y comunicación hasta visión estratégica, sensibilidad e integridad y ética, mientras que un

⁶ Dichos instrumentos se denominan *New Zeland Public Service Chief Executive Competency Profile* y el *Senior Executive Leadership Capability Framework*, en el caso de Australia.

⁷ Las normas reglamentarias (Res. N.º 39/10) prevén que los perfiles de puestos se aprueben junto con las bases de los concursos, pero su diseño debe estar sujeto a una guía de pautas para la elaboración de perfil a fin de garantizar cierta homogeneidad (Poder Ciudadano, 2016).

segundo conjunto de habilidades fue reemplazado⁸ por otro asociado al reaseguro de directivos analíticos, decididos, motivados y conectados con el ambiente en el que están insertos⁹ (Kuperus y Rode, 2016). Del mismo modo, en América Latina, los perfiles de competencias atraviesan procesos de reestructuración. En el caso chileno, por ejemplo, en los últimos años, se han incorporado atributos ligados a una perspectiva del directivo como *servidor público*¹⁰ (Espinoza Latú, 2017; Peftouloglou, 2015).

En las democracias europeas, se advierte un creciente consenso relativo a la necesidad de vincular los perfiles de competencias directivas a los distintos estadios del ciclo de gestión de recursos humanos; sin embargo, tienden a utilizarse preponderantemente en los procesos de reclutamiento y selección. Su influencia en las decisiones en materia de evaluación del desempeño y capacitación es menor (Kuperus y Rode, 2016). En el Perú, por ejemplo, pese a que la normativa prevé la evaluación por competencias, en la práctica, los perfiles de competencias se utilizan solo en las instancias de selección de los gerentes públicos (Iacoviello, 2015).

6. Gestión del empleo

La apertura, transparencia e imparcialidad constituyen progresivamente ejes centrales para el reclutamiento de altos directivos públicos. Los ingresos laterales se han convertido en elementos transversales de la mayoría de los SDP consolidados y en procesos de construcción, aunque algunos sistemas de carrera remanentes admiten postulaciones cerradas o semicerradas para ocupar puestos directivos (Kuperus y Rode, 2016; Iacoviello, Llano y Ramos, 2016; Weber, Lafuente y Cortázar, 2017). A pesar de la mayor permeabilidad de los sistemas gerenciales a las contrataciones externas,

⁸ Este grupo de competencias incluye logro de resultados, gestión general y de personas, y conocimiento (Kuperus y Rode, 2016).

⁹ Ese nuevo perfil comprende capacidades, tales como decisión, innovación, articulación de redes, análisis y síntesis, compromiso, motivación y flexibilidad (Kuperus y Rode, 2016).

¹⁰ Vocación de servicio, probidad y ética y conciencia de impacto público son atributos vinculados a la noción de *servicio público* (DNSC, 2018).

la incorporación efectiva de postulantes provenientes del ámbito privado no es elevada (OCDE, 2008; Mukhrjee, 2004). El porcentaje de ocupantes de posiciones directivas reclutados fuera del servicio civil representan, por ejemplo, el 26 % en Chile y el 4 % en Australia.

La igualdad en el acceso a los cargos ejecutivos también se refuerza a través de la difusión de las vacantes. La gama de instrumentos de publicidad y su grado de formalización son variables. Los dispositivos de postulación en línea se han ido afianzando como la herramienta central para divulgar las plazas que ocupar, en reemplazo o como complemento de herramientas más convencionales —boletín oficial, medios de prensa escritos, carteleras, etc.—. Los mecanismos de reclutamiento electrónico presentan la ventaja comparada de unificar la oferta directiva en un único sitio, reducir costos, desburocratizar la gestión y transparentar las distintas etapas del proceso de selección. Por ejemplo, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) de Chile publica en su portal de postulación en línea desde la información ligada a la convocatoria hasta las restantes etapas —proceso de selección y resultado final del concurso—. Otros países también apelan a un extenso espectro de medios para democratizar la información referente a las vacantes directivas sometidas a procesos competitivos. Este es el caso de Australia, que agrega a los mecanismos más clásicos de publicidad el uso de la prensa escrita local, rural e indígena.

La definición predeterminada de los perfiles gerenciales es otro factor que contribuye a evitar la arbitrariedad y garantizar contrataciones sustentadas en el mérito. Los SDP consolidados son más proclives a delinear los requerimientos del puesto sobre la base de marcos o tabulaciones generales establecidos con anterioridad, lo que reduce el riesgo de que los procesos de selección sean manipulados políticamente. Australia y Nueva Zelanda, por ejemplo, sustentan la descripción de los perfiles directivos en el *Senior Executive Leadership Capability Framework* y en el *New Zealand Public Service Chief Executive Competency Profile*, respectivamente (Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

Mientras que, en el ámbito del servicio civil, existen amplios consensos respecto a las ventajas de evitar su partidización, las regulaciones en materia de ingreso a nivel de las franjas directivas suelen contener arreglos específicos orientados a mantener un adecuado equilibrio entre competencia neutral y *responsiveness* a fin de asegurar cierta sensibilidad burocrática a las fluctuantes prioridades políticas. Una importante cantidad de países selecciona sus ejecutivos a través de esquemas híbridos¹¹ que prevén la coexistencia de criterios meritocráticos con diferentes grados de involucramiento político a fin de asegurar la aceptabilidad por parte de sus gobernantes. Estos sistemas garantizan una base mínima de autonomía y *expertise* de los órganos de selección, que opera como filtro meritocrático a partir de la cual admiten una variable injerencia política en los estadios de definición final de los candidatos, sea mediante la elevación de nóminas —Chile, Argentina (funciones ejecutivas)— o la concesión de poderes de veto a las máximas autoridades —Nueva Zelanda— (Kuperus y Rode, 2016; Matheson *et al.*, 2007; Lafuente, Manning y Watkins, 2012).

Los SDP de los países miembros de la OCDE tienden a reclutarse mediante un proceso más centralizado que aquel que opera para los restantes agentes del servicio civil (OCDE, 2011). En los casos seleccionados, el grado de concentración de los procedimientos de selección es variable y suele combinarse con distintos niveles de formalización y dispersión de los dispositivos de acceso. Los sistemas más centralizados —Chile— se inclinan por aplicar un único método competitivo previsto legalmente, mientras que los esquemas descentralizados —Australia— conceden más flexibilidad a las agencias en la determinación del instrumental dentro de ciertos parámetros preestablecidos o sujetos a validación y con la participación de representantes del órgano rector en calidad de garantes de la legitimidad de los procedimientos —como miembros de los comités de selección, certificadores— (Weber, Lafuente y Cortázar, 2017).

¹¹ Matheson *et al.* (2007) identifica dos sistemas intermedios para la contratación de altos gerentes públicos. Por un lado, están aquellos que establecen una clara línea divisoria entre los distintos niveles de puestos sénior, donde los cargos de mayor rango se designan sobre la base de criterios políticos, y los de menor responsabilidad se seleccionan mediante el uso de procedimientos administrativos. Y, por otro lado, se encuentran aquellos que aplican criterios de reclutamiento meritocráticos combinados con una decisión política final.

Existe una clara tendencia a definir perfiles de competencia específicos para reclutar y seleccionar altos gerentes públicos. La ponderación de las competencias directivas y de la experiencia adquirida es cada vez mayor en los procesos de contratación, en detrimento de las credenciales académicas (Kuperus y Rode, 2016; OCDE, 2011). El perfil de competencias requerido se determina preponderantemente de manera centralizada —Nueva Zelanda, Perú—. Las funciones asignadas a los altos directivos pueden ser solo gerenciales —Chile—, gerenciales y de asesoramiento —Australia, Estados Unidos— y, en algunos casos, incluyen también roles de contralor —Francia— (Lafuente, Manning y Watkins, 2012).

En lo que respecta a la contratación de los directivos, los cambios se dirigen tanto a flexibilizar la estabilidad a fin de incentivar la incorporación de nuevas capacidades como a promover el mérito para la salida del sistema a los efectos de acotar la influencia política (Kuperus y Rode, 2016; Weber, Lafuente y Cortázar, 2017). En este marco, la contratación por término fijo se instala como el formato de empleo más recurrentemente utilizado. Algunos sistemas contemplan la contratación por plazo indefinido —AG, en la Argentina, y cargos específicos, en los Estados Unidos—, pero la mayoría de los SDP privilegia la movilidad asociada al ejercicio temporal de las posiciones jerárquicas. Para mitigar la pérdida de capital directivo en la que puede redundar un alto nivel de rotación vinculado a la transitoriedad de las contrataciones, un creciente número de países ha conformado una suerte de *pools* virtuales de gerentes públicos que cesan la prestación de servicios (Kuperus y Rode, 2016).

La elevada sensibilidad de los SDP a los avatares políticos se expresa en un incremento de la rotación de los gerentes públicos en períodos de alternancia gubernamental. En los sistemas más institucionalizados, la rotación es más intensa en las posiciones ejecutivas de mayor jerarquía, mientras que desciende en los segmentos directivos de menor relevancia (OCDE, 2011). Con el objeto de disociar la estabilidad de los SDP de los ciclos electorales, suelen introducirse reaseguros meritocráticos en lo referente a la vigencia de las contrataciones o la permanencia en los cargos. Las desvinculaciones se supeditan a la aplicación de criterios

objetivamente acreditables, como los resultados de las evaluaciones del desempeño, las reestructuraciones o la conducta de los agentes, entre otros. Los sistemas en vías de construcción que admiten las remociones por razones de confianza política propenden a introducir de forma paulatina disposiciones orientadas a restringir los despidos arbitrarios y, de ese modo, preservar las capacidades directivas acumuladas —Chile—.

7. Gestión del desarrollo

Los SDP más institucionalizados suelen ir acompañados de un mayor despliegue de estrategias de capacitación y desarrollo a nivel de los cargos de alta jerarquía. Asimismo, los formatos de sistemas de dirección pública moldean los modelos de capacitación adoptados. En general, existe una correspondencia entre los sistemas de carrera y un esquema de oferta de capacitación centralizado. Esta relación se constata en las experiencias seleccionadas, donde los SDP de cuerpo se combinan con la cobertura centralizada de las necesidades de formación, principalmente, por la vía de escuelas públicas. Al paradigmático caso francés, en el que el entrenamiento directivo se canaliza mediante la ENA y otras escuelas especializadas, se le agregan el CGP peruano y el CAG¹² argentino, los cuales tienden a encauzarlo a través la ENAP¹³ y del INAP. Los sistemas de empleo o híbridos propenden a implantar sistemas mixtos, que fusionan delegación de la formación en agencias con supervisión y acciones de oferta desde el órgano rector —Nueva Zelanda y Australia—, o bien a no priorizar el entrenamiento directivo —Chile—, con la premisa de que los ejecutivos públicos ingresan con la *expertise* requerida para ejercer sus puestos (Weber, Lafuente y Cortázar, 2017).

¹² El INAP es el responsable del Programa de Formación de Ingreso al CAG, mientras que la Asociación de Administradores Gubernamentales se encarga de la capacitación continua de los miembros del cuerpo.

¹³ La ENAP desarrolla el Programa de Formación Breve, orientado a fortalecer las competencias directivas, instancia de formación obligatoria para el ingreso al CGP. Además, es la responsable del Programa de Formación Amplia, destinado a jóvenes profesionales con potencial para ocupar puestos ejecutivos, y de Programas de Alta Gerencia para directivos públicos con buena performance (BID, 2015).

Los mecanismos de evaluación de las necesidades de capacitación tienden a converger en los países pertenecientes a la UE. La mayoría utiliza las entrevistas realizadas en el marco de las evaluaciones anuales de desempeño para explorar las brechas de formación directiva. Adicionalmente, otros países recurren a autoevaluaciones o a encuestas anuales para detectar las necesidades de capacitación de los altos funcionarios (Kuperus y Rode, 2016). En línea con estas tendencias, en Australia, los programas de desarrollo directivo se diseñan a partir de los resultados derivados de una encuesta relativa a las competencias globales existentes (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

Los programas de capacitación comienzan a concentrarse progresivamente en el desarrollo de competencias transversales. En la mitad de las democracias integrantes de la UE, la oferta de capacitación directiva se define sobre la base de los perfiles de competencias de los ejecutivos públicos (Kuperus y Rode, 2016). De los casos seleccionados, por ejemplo, el INAP-Argentina focaliza esfuerzos en el desarrollo de programas destinados al fortalecimiento de habilidades directivas.

Los métodos de capacitación aplicados a las franjas gerenciales están mutando de versiones más tradicionales a variantes digitales e informales en los países de la UE. El objetivo de estas nuevas herramientas es adaptar las estrategias de formación a las necesidades específicas de los directivos estatales. El innovador instrumental contempla el desarrollo de cursos virtuales específicos para gerentes públicos, aunque este tipo de práctica aún no se ha generalizado. La creación de instancias de formación dirigidas a compartir experiencias ha devenido en el medio informal más popular por su potencial para consolidar redes y valores comunes entre los altos funcionarios. A estas actividades se suman los programas individualizados amoldados a los horarios y los intereses de los directivos. La organización de desayunos de trabajo, encuentros periódicos, programas de mentoría y *coaching*, planes de desarrollo personalizados son algunas de las alternativas a las que recurren los miembros de la UE (Kuperus y Rode, 2016; Comisión Europea, 2015). Las experiencias latinoamericanas escogidas no han estado ajenas a tales tendencias. En la Región, por

ejemplo, el Perú organizó el Encuentro Nacional de Gerentes Públicos, mientras que Chile impulsó acciones dirigidas al desarrollo de redes de contacto y aprendizajes (BID, 2015; BID, 2014).

8. Gestión del rendimiento

El liderazgo efectivo de los altos directivos públicos se considera un aspecto esencial para el logro de los objetivos organizacionales. Prevalcen consensos relativos al potencial que presentan reglas de gestión del desempeño bien estructuradas para motivar a las cúpulas funcionariales y alinear el accionar de las agencias a los programas gubernamentales. Para ello, los Estados miembro de la UE han puesto el foco en consolidar sistemas de evaluación del rendimiento a nivel de las franjas ejecutivas, sobre todo, aquellos países que gestionan centralizadamente los SDP o utilizan acuerdos de desempeño (Comisión Europea, 2015; Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007; Kuperus y Rode, 2016).

Los países con cuadros directivos han desarrollado sistemas diferenciados para evaluar la *performance* de los gerentes estatales. En las democracias miembro de la UE, estos arreglos institucionales suelen ser más específicos, detallados y complejos que aquellos aplicados a los agentes pertenecientes al servicio civil. Los gerentes estatales en esas latitudes están sujetos a un mayor número de instrumentos de evaluación del rendimiento que la generalidad de los agentes estatales (Lafuente, Manning y Watkins, 2012; Kuperus y Rode, 2016).

La evaluación basada en el cumplimiento de objetivos es uno de los métodos más extendidos en esta línea de puestos entre los países integrantes de la UE. Esta herramienta centrada en la medición de los resultados suele complementarse con otras de naturaleza cualitativa, como la demostración de determinadas competencias gerenciales. La evaluación por competencias es más recurrente en los cargos de menor rango, mientras que el énfasis en el alcance de metas de carácter institucional es mayor a medida que asciende la jerarquía de los puestos

directivos (Weber, Lafuente y Cortázar, 2017; Kuperus y Rode, 2016). En los casos observados, predomina la evaluación por resultados individuales —Chile y Perú— y colectivos —Nueva Zelanda—, seguida por mecanismos mixtos —México y Argentina— y enfocados en competencias —Australia—. Algunos países les reconocen amplias potestades a los organismos para definir su propio instrumental de evaluación, aunque siempre supeditado a los lineamientos y a la validación de los órganos centrales —Estados Unidos y México—.

La periodicidad de las evaluaciones tiende a ser anual y, en un puñado de casos, plurianual con intervalos menores de revisión. En Chile, por ejemplo, los altos directivos públicos suscriben con sus jefes inmediatos convenios de desempeño trienales que incluyen el cumplimiento de objetivos estratégicos anuales (BID, 2014). La responsabilidad de evaluar a los altos directivos tiende a recaer mayoritariamente en los jefes superiores —Australia, Chile, Estados Unidos—, en el órgano rector —Perú— o en una comisión especial (AG).

Los resultados de las evaluaciones de desempeño se asocian, en general, a una estructura de incentivos financieros y no financieros. Los países pertenecientes a la Unión Europea han recurrido a diversas variantes de pago por desempeño, pero aún no es una práctica generalizada a nivel de las líneas directivas, y los premios de carácter no económico tienden a vincularse en su mayoría al desarrollo de la carrera (Kuperus y Rode, 2016). De las experiencias escogidas, se advierte que los estímulos pecuniarios atraviesan prácticamente todos los SPD, a excepción de los sistemas netamente de cuerpo —AG, en la Argentina, y CGP, en el Perú—, los cuales privilegian el reconocimiento de oportunidades de promoción ante el buen rendimiento de los agentes.

La mayoría de los SDP de las democracias desarrolladas no prevé la aplicación de incentivos negativos ante las evaluaciones deficientes o el bajo alcance de las metas de desempeño. Solo en algunos casos, los resultados insatisfactorios conducen a la escisión de los acuerdos de desempeño, a programas de capacitación compensatorios o a despidos (Lafuente, Manning y Watkins, 2012). El componente

punitivo es más gravitante en los casos indagados, y la desvinculación es la principal consecuencia de una mala *performance*, seguida de otras sanciones, como la baja del nivel salarial —Australia— o del grado —Estados Unidos—.

Más allá de los mecanismos de evaluación específicos que cada país adopte, los expertos reconocen la relevancia de ciertas precondiciones para garantizar el buen desempeño de los altos funcionarios. Tanto la calidad de los procesos de selección como la retención de personal competente se consideran vectores del rendimiento directivo (Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007).

9. Gestión de las remuneraciones

El diseño de estructuras remunerativas diferenciadas a nivel de los segmentos directivos en el sector público se considera un aspecto clave para atraer y retener individuos altamente capacitados (Comisión Europea, 2015; OCDE, 2017). La adecuación y predictibilidad de las compensaciones se entienden como precondiciones para preservar el capital directivo (Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007).

La adecuación salarial se relaciona con la necesidad de encontrar puntos de equilibrio entre equidad interna de los sueldos y competitividad externa, es decir, remuneraciones percibidas como justas en el seno de las agencias y equiparables a las ofrecidas en el mercado o en otras reparticiones estatales. La ausencia de alguno de estos atributos redundaría en la intensificación de las tasas de rotación interjurisdiccional o externa.

Los países con SDP más consolidados han institucionalizado una serie de políticas orientadas a asegurar niveles salariales atractivos para reclutar y retener personal competente. Las retribuciones se revisan y se ajustan anualmente tomando como estándar de referencia la oferta salarial del ámbito público o privado. En Australia, por ejemplo, las rentas de los gerentes públicos se actualizan según comparaciones realizadas al interior del sector estatal (Lafuente, 2012; Weber, Lafuente y Cortázar, 2017). En cambio, en las democracias con sistemas de alta dirección

menos afianzados, el grado de desarrollo y sistematicidad de las políticas destinadas a sostener la competitividad es menor o nulo. En Chile, está formalizada la obligación de realizar estudios comparativos entre los salarios percibidos por las cúpulas directivas del sector público y el sector privado, pero no se contempla la periodicidad a la que deben sujetarse (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

La predictibilidad de los salarios se concibe como un factor de suma relevancia para captar gerentes calificados. Ello implica que el salario base y los beneficios garantizados deberían representar la mayor proporción de la compensación total (Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007). En las últimas décadas, se han focalizado esfuerzos para introducir componentes variables, de acuerdo con diversos formatos de pago por desempeño, con el objetivo de incrementar la motivación y mejorar el rendimiento (Kuperus y Rode, 2016). El pago por desempeño se extendió a nivel de los segmentos directivos, pero su peso en la actualidad tiende a ser moderado, posiblemente, a raíz de las críticas que dicha práctica ha recibido en relación con su potencial impacto positivo sobre las motivaciones de los gerentes públicos. En líneas generales, los SDP propenden a definir una estructura salarial fija, con un incentivo variable sujeto al logro de resultados, que, en la mayoría de los casos, no excede el 10 % (OCDE, 2005; Weber, Lafuente y Cortázar, 2017).

En la muestra de experiencias seleccionadas, el otorgamiento de incentivos económicos ligados al logro de resultados es una práctica expandida. Sin embargo, no está exenta de las dificultades y complejidades que este tipo de medidas debe afrontar al momento de su implementación (OCDE, 2005), sobre todo, en los SDP más jóvenes. En algunos casos latinoamericanos, ciertas prácticas, como la deflación de metas y el consecuente otorgamiento generalizado de la totalidad de las bonificaciones —Chile— o, directamente, la falta de instrumentación de las retribuciones variables (México), impiden diferenciar los desempeños individuales de los directivos (BID, 2014; 2014a).

10. Gestión de las relaciones humanas

En las últimas décadas, la gestión de la ética en el sector público ha ocupado un lugar prominente en la agenda de buena parte de los países pertenecientes a la OCDE. La integridad se entiende como condición elemental de un buen gobierno (Maesschalck y Bertok, 2009). Se asume que los valores públicos son transversales al conjunto de políticas de gestión de recursos humanos, especialmente, en posiciones de mayor riesgo como los cargos de alta dirección. A partir de esas premisas, los SDP más consolidados han impulsado iniciativas orientadas a desarrollar marcos ético-valorativos para delimitar el accionar de los directivos públicos (Comisión Europea, 2015; Iacoviello, Llano y Strazza, 2012). Entre otras medidas, varios países —Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos— han fijado estándares éticos específicos para los gerentes estatales estableciendo códigos de conducta diferenciados (Mukhrjee, 2004). En cambio, en las democracias con sistemas en vías de institucionalización, la presencia formal de la dimensión ético-valorativa tiende a ser más difusa. En el marco de un itinerario de modernización caracterizado por una creciente institucionalización del espacio directivo, Chile ha comenzado a privilegiar la integridad a través de la definición oficial de lineamientos para elaborar códigos de ética (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012; Iacoviello, Llano y Ramos, 2016).

Un aspecto concebido como clave para la gestión del espacio directivo es el desarrollo de una cultura y de valores compartidos por su potencialidad para facilitar la cooperación horizontal, entre otros beneficios (OCDE, 2008). En México, por ejemplo, se considera que la ausencia de una identidad corporativa que favorezca cierto grado de autonomía de las franjas ejecutivas ha operado como impedimento para establecer barreras a la excesiva politización de la burocracia (Arrellana Gault, 2013).

En la gran mayoría de los países pertenecientes a la UE, existen fricciones entre los asesores políticos y los servidores civiles, en especial, en escenarios de transición gubernamental. En esos países, se ha puesto énfasis en la necesidad de delimitar con claridad los papeles de ambos

colectivos de actores, principalmente, por la vía de leyes y códigos de conducta (James, 2007). La tensión entre las cúpulas políticas y los funcionarios de carrera suele ser más tensa en los países en donde el patronazgo tiene mayor arraigo. El recambio gubernamental está teñido de un clima de desconfianza en las burocracias heredadas por el predominio de las designaciones políticas durante las gestiones antecesoras. En la Argentina, por ejemplo, esta situación conduce a la inflación de las estructuras políticas, que redundan en una baja influencia de los altos funcionarios de carrera en las decisiones de política pública (Ferraro, 2006).

El proceso de institucionalización de los sistemas directivos va acompañado del establecimiento de espacios de interacción de los altos directivos, por fuera del seno del Estado, predominantemente relacionados con la provisión de servicios de investigación y desarrollo. Las asociaciones de altos directivos propenden a emerger en los países en los que los modelos de sistemas directivos les ofrecen horizontes de mayor estabilidad a sus miembros. En el caso de los Estados Unidos —país que cuenta con un sistema de alta dirección con casi cuarenta años de trayectoria—, desde 1980, existe la Senior Executives Association (SEA), entidad que nuclea a los ejecutivos federales de carrera. Entre otros beneficios, la SEA ofrece a sus miembros servicios, como la generación de redes que brindan apoyo en términos de *coaching*, planificación de carreras y formación. Aunque con un menor grado de consolidación, en la Argentina, existe la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con la finalidad de asegurar el desarrollo profesional y la capacitación permanente de sus integrantes, además de promover actividades científicas y culturales (Pulido, 2005). Estas asociaciones se configuran, más bien, como instancias de socialización que como ámbitos de representación colectiva de intereses. Su dinámica tiende a responder más a una lógica de mero intercambio directivo que a una corporativista.

Comentarios finales

Las experiencias analizadas ponen en evidencia los crecientes esfuerzos por profesionalizar las franjas directivas a través de la institucionalización de un núcleo de reglas y prácticas específicas. Ese impulso modernizador, lejos de ser uniforme y lineal, se ha materializado en la adopción de una diversidad de diseños de sistemas de Alta Dirección Pública, estrategias e itinerarios de reforma. Condicionantes de naturaleza consuetudinaria, cultural y política han moldeado los formatos administrativos y sus respectivas trayectorias de cambio institucional.

En los sistemas indagados, el componente político alcanza una dimensión inaudita para los convencionales. La política es transversal a todos los modelos de función directiva, aunque su peso, oscilante. La *dosis* que el sistema le imprime al elemento político frente al meritocrático puede llevar a su institucionalización o a su desmantelamiento. Las democracias desarrolladas han sido proclives a instaurar equilibrios estables entre gobernabilidad y competencia técnica tales, que han garantizado la subsistencia de los sistemas directivos frente a escenarios transicionales. En cambio, en América Latina, el desbalance de las proporciones formalizadas de mérito y confianza en períodos de recambio político ha llegado a producir el colapso del sistema.

El gran desafío que enfrentan los sistemas latinoamericanos es introducir *anticuerpos* formales e informales orientados a disminuir su alta sensibilidad a la alternancia gubernamental. Existen casos, como el de Chile, que han logrado restablecer el sistema introduciendo pequeños ajustes, que configuraron un proceso de profesionalización ejecutiva gradual y ascendente.

Referencias bibliográficas

Abarzúa Cruz, E. (2016). «Evolución y logros en materia de selección de los altos directivos públicos». Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Santiago, Chile.

- y Egaña Baraona, R. (2016). «Desafíos de modernización para la proyección de la Alta Dirección Pública». Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Santiago, Chile.
- Arellano, D. (2013). «¿Burocracia profesional individualista o espíritu de cuerpo? Las contradicciones del servicio civil mexicano». En *Andamios. Revista de Investigación Social*, 10, (21), pp. 13-37.
- BID (2015). «Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/7152>> [Consulta: 20 de agosto de 2018].
- (2014a). «Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6622/ICS%20TN%20Diagn%C3%B3stico%20institucional%20%20del%20servicio%20civil%20en%20%20Am%C3%A9rica%20Latina-Chile.pdf?sequence=1>> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- (2014b). «Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6620>> [Consulta: 22 de agosto de 2018].
- Carey, M.P. (2012). *The Senior Executive Service: Background and Options for Reform*. Congressional Research Service [en línea]. Disponible en: <<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41801.pdf>> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Christensen, T. y P. Laegreid (2001). «La Nueva Administración Pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa». En *Gestión y Política Pública*, X, (1), pp. 55-100.
- Comisión Europea (2015). *Quality of Public Administration. Toolbox for practitioners*. Luxemburgo: Publications Office for the European Union.
- Corrales Angulo, A. (2017). «Análisis y propuesta para la implementación del modelo de directivos públicos de la Ley del Servicio Civil 2018-2020». Trabajo de Investigación. Maestría en Gerencia Pública de la Universidad Continental.
- Cortázar Velarde, J.C. (2014). «Perú: gradualidad e innovación en la reforma del servicio civil» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6626/ICS%20TN%20Per%C3%BA-%20gradualidad%20e%20%20innovaci%C3%B3n%20en%20la%20reforma%20%20del%20servicio%20civil.pdf?sequence=1>> [Consulta: 8 de agosto de 2018].

- (2011). «Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos». En *Reforma y Democracia*, (49).
- DNSC (2016). «Reporte estadístico ADP mayo-junio 2016» [en línea]. Disponible en <https://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/Reporte%20Trimestral%20_May%20-Junl_WEB_2016.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Echebarría, K. y J.C. Cortázar Velarde (2007). «Public Administration and Public Employment Reform in Latin America». En Lora, E. (ed.). *El estado de la reforma del Estado en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Espinoza Latú, V. A. (2017). «Sistema de Alta Dirección Pública chileno: evolución de un Sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública». Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Madrid, España.
- Ferraro, A. (2006). «Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio Civil y los viejos designados políticos en Argentina». En *Latin American Research Review*, 41, (2), pp. 165-182.
- Geddes, B. (1996). *Politician´s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Estados Unidos: University of California Press.
- Grindle, M. (2012). *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Heredia, B. (2002). «La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis». Washington D. C.: Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.
- Iacoviello, M.; M.Llano y C.Ramos (2016). «Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas». Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Santiago, Chile.
- (2015). «Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú». Nota técnica. Washington D.C.: BID.
- M. Llano y L. Strazza (2012). «Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias

- latinoamericanas y anglosajonas». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (52), pp. 45-82.
- James, S. (2007). *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*. (38), París, OECD SIGMA.
- Kumarasingham, H. y J. Power (2015). «Constrained Parliamentarism: Australia and New Zealand compared». En Wanna, J.; E.A. Lindquist y P. Marshall (eds.). *New Accountabilities, New Challenges*. Acton: ANU Press.
- Kuperus, H. y A. Rode (2016). «Top Public Managers in Europe. Ministry of the Interior and Kingdom Relations» [en línea]. Disponible en <http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- (2008). «Top Public Managers in Europe. Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States» [en línea]. Disponible en <http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Lafuente, M. (2012). «Perfeccionamientos a la gestión del sistema ADP: rentas y compensaciones». Presentación en el Segundo Seminario Internacional de Alta Dirección Pública del Servicio Civil de Chile, Santiago.
- N. Manning y J. Watkins (2012). «International Experiences with Senior Executive Service Cadres» [en línea]. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/GET_Note_Recently_Asked_Questions_Senior_Executive_Services.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Lah, T. J. y J. L. Perry (2008). «The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform». En *Review of Public Personnel Administration*, 28, (3), pp. 282-299.
- Lapiente, V. y M. Nistotskaya (2009). «To the Short-Sighted Victor Belong the Spoils: Politics and Merit Adoption in Comparative Perspective». En *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22, (3), pp. 431-458.

- Longo, F. (2008). «La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión». En Longo, F. y C. Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Maesschalck, J. y J. Bertok (2009). *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*. París: OECD.
- Manzetti, L. y S. Morgenstern (2000). «Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America». Ponencia presentada en la Notre Dame Conference on Horizontal Accountability in New Democracies.
- Marcou, G. (2007). «La función pública directiva de la administración del Estado en Francia». En Sánchez Morón, M. *La función directiva en Francia, Italia y España*. Madrid: INAP.
- Martínez Puón, R. (2011). *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*. México: Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos.
- Matheson, A.; B. Weber; N. Manning y E. Arnould (2007). «Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants». OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing.
- Mukherjee, R. (2004). «Senior Public Service: High Performing Managers of Government» [en línea]. Disponible en <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- OAS (2016). «Fortalecimiento del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública. Nueva Ley (Chile)» [en línea]. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cl_insitu_DNSC_ane13.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- OCDE (2008). «The Senior Management in the Public Service of Central Governments, in The State of the Public Service» [en línea]. Disponible en <https://www.serviciocivil.cl/sites/default/files/senior_management.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- OECD (2011a). «Government at a Glance 2011» [en línea]. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en> [Consulta: 21 de agosto de 2018].

- (2003). «Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries» [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/governance/pem/33708901.pdf>> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- OEDE (2011b). «Hacia una gestión pública más efectiva más efectiva y dinámica en México» [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Painter, M. y G. Peters (2010). «Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids». En Painter, M. y G. Peters (eds.) *Tradition and Public Administration*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Peters, G. (2004). «Politization in the United States». En Peters, B.G. y J. Pierre. *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. Londres: Routledge.
- Peftouloglou, B. (2015). «Los procesos de selección de directivos públicos en el servicio civil chileno». Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Lima, Perú.
- Poder Ciudadano (2016). «Capítulo Argentino de Transparency International» [en línea]. Disponible en <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2016/06/Poder-Ciudadano_MESICIC-QuintaRonda-CuestionarioArgentina.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Pulido, N. (2005). «El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica». Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- Rojas Wettig, M. y R. Leite (2016). «Desafíos de función pública en el marco de trabajo con la OCDE: experiencia chilena». Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Santiago, Chile.
- Salas, E. (2007). «Algunas Características Significativas del Régimen de Funcionarios Ejecutivos en el Sistema Nacional de la Profesión

- Administrativa de la Administración Pública Federal Argentina». En *Revista de Administración Pública*, (2).
- y M. Wegman (2016). «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». En *Cuaderno de Administración*, (1), AAEAP.
- Sartori, G. (2011). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1996). «Límites de la ingeniería constitucional». Conferencia magistral presentada en el marco de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, en el Auditorio del Instituto Federal Electoral, julio, México.
- SERVIR (2016). «Participación de las mujeres en puestos gerenciales: la experiencia del cuerpo de gerentes públicos» [en línea]. Disponible en <http://www.servir.gob.pe/archivo/informe_servir_2016.pdf> [Consulta: 21 de agosto de 2018].
- Schuster, C. (2014). «When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America». Ponencia presentada en la 85 Annual Conference of the Southern Political Science Association, enero, Nueva Orleans, Estados Unidos.
- Skowronek, S. (1982). *Building New American State. The Expansion of National Administrative Capacities 1877-1920*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Van der Meer, F.; J. Raatschelders y T. Toneen (2008). «Modelos Administrativos, tradiciones y reformas ¿último recurso explicativo?». En *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 12, pp. 85-103.
- Ware, A. (2004). *Partidos políticos y sistemas políticos*. Madrid: ITSMO.
- Weber, A.; J.C. Cortázar y M. Lafuente (2017). «¿Cómo diseñar e implementar un segmento directivo profesionalizado?» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8113/Como-disenar-e-implementar-un-segmento-directivo-profesionalizado-opciones-para-una-gerencia-publica-a-la%20carta.pdf?sequence=1>> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

World Bank (2005). «Senior Public Service: High Performing Managers in Government» [en línea]. Disponible en <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/epublishdocs/SPS%20note%201216.pdf>> [Consulta: 28 de agosto de 2018].

Zuñanic, L. y G. Diéguez (2016). «El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos» [en línea]. Disponible en <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/997.pdf>> [Consulta: 29 de agosto de 2018].

Sitios en línea de consulta

Argentina

Asociación de Administradores Gubernamentales. Disponible en <<https://www.asociacionag.org.ar/>>.

Instituto Nacional de Administración Pública. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/inap>>.

Ministerio de Modernización. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion>>.

Australia

Australian Public Service Commission. Disponible en <<http://www.apsc.gov.au/>>.

Chile

Agenda de la Probidad y Transparencia. Disponible en <<http://www.lasnuevasreglas.gob.cl/#law27>>.

Dirección de Presupuestos. Disponible en <<http://www.dipres.gob.cl/>>.

Dirección Nacional del Servicio Civil. Disponible en <<https://www.serviciocivil.cl/>>.

Prensa Presidencia. Disponible en <<https://prensa.presidencia.cl/ifi-content/uploads/2016/10/oct032016arm-alta-direccion-publica-final.pdf>>.

Estados Unidos

Office of Personnel Management. Disponible en <<https://www.opm.gov/>>.

Senior Executives Association. Disponible en <<https://seniorexecs.org/>>.

Francia

École Nationale d'Administration. Disponible en <<https://www.ena.fr/>>.

Le portail de la Fonction Publique. Disponible en <<https://www.fonction-publique.gouv.fr/>>.

México

Secretaría de la Función Pública (México): Disponible en <<http://www.gob.mx/sfp>>.

Unidad de Política y de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Disponible en <<http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/home.html>>.

Nueva Zelanda

State Service Commission. Disponible en <<http://www.ssc.govt.nz/>>.

Perú

Autoridad Nacional del Servicio Civil. Disponible en <<http://www.servir.gob.pe/>>.

¿Cada uno en su lugar? Un análisis de la producción científica sobre políticas públicas en el Brasil (1996-2016)

Por *André Marenco** y *María Tereza Blanco Strohschoen***

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la producción científica brasileña en políticas públicas y verificar la existencia de nichos formados por superposiciones entre orígenes académicos o profesionales, agendas de investigación y modelos analíticos utilizados. Se ha tomado en cuenta que este campo presenta en el Brasil una configuración multidisciplinaria y que engloba áreas del conocimiento, como Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Salud Colectiva, Planificación Urbana, Servicio Social (CAPES, 2017). Para esto, se examinan artículos publicados en revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos. Los artículos se analizan y categorizan de manera separada de acuerdo con las cuatro dimensiones expuestas, y, posteriormente, se utiliza un análisis de correspondencia.

Palabras clave

Políticas públicas – producción científica – teorías – modelos analíticos.

Abstract

The objective of this work is to analyze the Brazilian scientific production in the area of public policies and to verify the existence of niches formed

* Profesor Titular del Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, República del Brasil.

** Becaria de Investigación del Consejo Nacional de Pesquisa Científica (CNPq). Miembro del grupo de investigación Instituciones Políticas Comparadas, de la Universidad Federal de Río Grande del Sur, República del Brasil.

by overlaps between academic origins or professionals, research agendas and analytical models used. This field presents in Brazil a multidisciplinary configuration, encompassing areas of knowledge such as Political Science, Public Administration, Economics, Sociology, Collective Health, Urban Planning, Social Service (CAPES, 2017). Articles published in journals indexed at the SciELO Base between 1996 and 2016 are examined. The analysis considered four dimensions: (1) the author —academic training and institutional links—; (2) main focus of the work —agenda-setting, policy implementation, evaluation—; (3) territorial scope and unit of analysis, and (4) use of theoretical and analytical models. The articles are analyzed and categorized separately, according to the exposed dimensions, with later use of correspondence analysis.

Key words

Public policies - scientific production - theories - analytic frameworks.

Introducción

El campo de estudios sobre políticas públicas presenta en el Brasil una configuración heterogénea y multidisciplinaria (Marques, 2013). Melo (1999) identifica un predominio de estudios de caso y la ausencia de una agenda común de temas que investigar. Souza (2003) constata lagunas temáticas y deficiencias teóricas y metodológicas. Arretche (2003) observa que los temas de investigación se subordinan a la agenda política gubernamental. Por su parte, sirviéndose de un análisis bibliométrico, Secchi y Zappellini (2016) examinan los referenciales teóricos empleados por autores de trabajos publicados en las principales revistas e identifican precarias articulaciones entre comunidades epistémicas. En contraste, Marques y Souza (2016) reconstruyen la evolución del campo desde los setenta del siglo xx y notan convergencias teóricas y metodológicas.

El objetivo de este trabajo es analizar la producción científica brasileña en políticas públicas y verificar la existencia de nichos formados por superposiciones entre orígenes académicos o profesionales, agendas

de temas que investigar y modelos analíticos utilizados. Se ha tomado en cuenta que este campo presenta en el Brasil una configuración multidisciplinaria y que engloba áreas del conocimiento, como Ciencia Política, Administración Pública, Economía, Sociología, Salud Colectiva, Planificación Urbana, Servicio Social (CAPES, 2017). Para ello, se examinan artículos publicados en revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos. Los artículos se analizan y categorizan de manera separada de acuerdo con las cuatro dimensiones expuestas, y, posteriormente, se utiliza un análisis de correspondencia.

Además de esta presentación en formato de resumen, el siguiente apartado muestra un mapeo del campo de políticas públicas en el Brasil para rescatar trabajos sobre el tema y comprender cómo se configura la producción científica de esta área. Luego, a partir de la información de los artículos analizados, se muestran los procedimientos y los resultados. El artículo finaliza con un planteo de los hallazgos en forma de conclusión.

1. Mapeo del campo de las políticas públicas en el Brasil

Las políticas públicas cuentan con un núcleo de modelos explicativos sobre cómo formar una agenda de políticas, cómo llevar a cabo procesos de decisión institucional y qué capacidad se necesita para implementarlas. Esto configura una pauta de investigación que busca responder un conjunto de preguntas compartidas por investigadores académicos y *policy makers*: ¿Cómo explicar la variación en los tipos de políticas gubernamentales? ¿Qué factores contribuyen a que se expanda el gasto público y se definan las prioridades estatales? ¿Cuáles son las causas para la estabilidad o para el cambio en las políticas públicas? ¿Cómo influyen los procedimientos de decisión al momento de elegir cuáles deben adoptarse? ¿Qué condiciones afectan la capacidad para implementarlas?

¿Por qué sus resultados presentan divergencias? ¿Cómo explicar la variación en los modelos de *welfare state* que se observan en las poliarquías occidentales? (Cingolani, 2013; Esping-Andersen, 1990; Hall y Thelen, 2009; Ingram, Deleon y Schneider, 2016; Knill y Tosun, 2008; Lowi, 2008; Moran, Rein y Goodin, 2006; Peters, 2016; Rothstein, Samanni y Teorell, 2012; Sabatier, 2007).

¿Existe una agenda de investigaciones compartida entre los especialistas del campo de políticas públicas en el Brasil? ¿Los investigadores brasileños suelen utilizar modelos analíticos empleados en estudios comparativos para examinar la formación de la agenda o la implementación de políticas gubernamentales? ¿Puede hablarse de una *comunidad epistémica de políticas públicas*, caracterizada por agendas, conceptos y modelos explicativos comunes, que contribuya a acumular producción científica y que genere conocimiento sobre cómo decidir e implementar políticas públicas?

En uno de los primeros trabajos de mapeo del campo, Melo (1999) identifica tres subconjuntos temáticos: (i) enfoque en *politics*, con investigaciones sobre instituciones e intermediación de intereses, clientelismo y corporativismo; (ii) políticas sectoriales; (iii) evaluación de políticas. Melo, incluso, destaca que, a finales de los setenta y comienzos de los ochenta del siglo xx, se genera una renovación y diferenciación temática, y se combinan enfoques empíricos con la teoría sociológica. Desde los noventa, hay un incremento de estudios inspirados en la agenda neoinstitucionalista sobre la reforma del Estado o la influencia de configuraciones institucionales, como el federalismo sobre la producción de políticas públicas. De cualquier manera, el autor aclara que, si bien se produce un crecimiento horizontal —escasamente institucionalizado y de un precario acúmulo— en la agenda de estudios de políticas públicas, esta no se acompaña de una densificación vertical, lo que se manifiesta en el predominio de estudios de caso y la falta de una agenda común de temas que investigar.

Posteriormente, Arretche (2003) advierte un proceso de expansión e institucionalización del campo de estudios sobre políticas públicas en el Brasil, dado el crecimiento del número de disertaciones, tesis doctorales y líneas de investigación en programas de posgrado, al igual que grupos

y áreas temáticas en los encuentros de las principales asociaciones académicas del país. Sin embargo, de acuerdo con el diagnóstico de la autora, el precario acúmulo puede deberse a la fase rudimentaria de programas de investigación compartidos o a que las agendas de temas se subordinan a la agenda política nacional.

A partir del examen de artículos científicos de revistas especializadas en administración pública en el Brasil, Australia y Canadá, Candler (2008) busca observar cuán difundidos están los modelos teóricos en las tres comunidades académicas para responder cómo estas adquieren características de *comunidad epistémica*, es decir que comparten conceptos, métodos y pautas académicas. Sus conclusiones revelan que estas comunidades aún constituyen *torres de Babel*, con lenguajes y gramáticas propios y aislados.

Sirviéndose del análisis bibliométrico de artículos publicados en revistas científicas del área de políticas públicas en el Brasil, los Estados Unidos y algunos países de Europa, Secchi y Zapellini (2016) examinan las referencias teóricas utilizadas por los autores de estos trabajos y analizan el nivel de concentración/dispersión de las referencias teóricas y de aislamiento/integración de las respectivas comunidades epistémicas. Sus hallazgos revelan un porcentaje mayor de citas domésticas entre investigadores norteamericanos, en contraste con europeos y brasileños, además de niveles de concentración de citas más elevados entre investigadores del Brasil que entre sus pares internacionales. Esto significa que —yendo en contra de los resultados anteriores de Candler (2008)— la comunidad brasileña de políticas públicas, a pesar de la heterogeneidad interna en lo que respecta a escuelas y modelos teóricos, tiende a concentrar temas y a delinear agendas internacionales del campo.

También se han citado en un mapeo reciente de Marques y Souza (2016) el aumento en densidad y la convergencia temática. Revisando trabajos de políticas públicas en el Brasil, este análisis identifica tres períodos distintos: (1) el *tratamiento clásico*, característico hasta el final de los ochenta y representado por enfoques macro sobre temas, como Estado, empresariado, desarrollo, capitalismo y el predominio de

visiones macrosociológicas, como, por ejemplo, marxismo, pluralismo, funcionalismo; (2) un período intermedio, cerca de los noventa, en el que se diversifica en temas, como Estado y políticas públicas, políticas durante el autoritarismo militar, élites políticas, *welfare state*; (3) un lapso de inflexión a comienzos del siglo XXI, de convergencia teórica y densidad analítica, es decir que los temas se vinculan entre sí, y se incorpora teoría y esfuerzo comparativo. Entre las agendas de este período, según Marques y Souza, se encuentran (i) efectos institucionales sobre la producción de políticas, especialmente, estudios sobre federalismo y capacidades estatales; (ii) interacciones entre agencias estatales y actores sociales; (iii) impacto de políticas; (iv) políticas de bienestar social.

La concentración temática y la convergencia de agendas que Secchi y Zappellini (2016) y Marques y Souza (2016) destacan puede ser el resultado del enfoque delimitado que las dos reseñas adoptan. Mientras que los primeros privilegian los principales *journals* de políticas públicas del Brasil, los Estados Unidos y la Unión Europea, considerando su factor de impacto, los segundos adoptan un recorte que entiende las políticas públicas como una subárea relativamente reciente de la Ciencia Política en el Brasil (Marques y Souza, 2016: 321).

Las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario (Jobert y Muller, 1987; Lasswell y Lerner, 1951; Marques, 2013; Moran, Rein y Goodin, 2006). Es lógico esperar, por lo tanto, que los perfiles de los profesionales del campo sean diversos (Ferrarezi y Zimbrão, 2006). Una evidencia de esta heterogeneidad es la descripción del perfil de los reclutados en la escuela responsable de formar especialistas en políticas públicas y gestión gubernamental en el Brasil: «La formación académica y profesional de los grupos que egresan de la ENAP es bastante diversificada. La mayoría de aquellos que participaron de los cursos en la Enap contaba con formación en Administración, Ingeniería y Economía» (Monteiro, 2013: 1133).

De acuerdo con la Tabla de Áreas del Conocimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) (ver Plataforma Lattes), las políticas públicas constituyen una subárea dentro de las Ciencia Política. Sin embargo, al examinar el vínculo de programas de

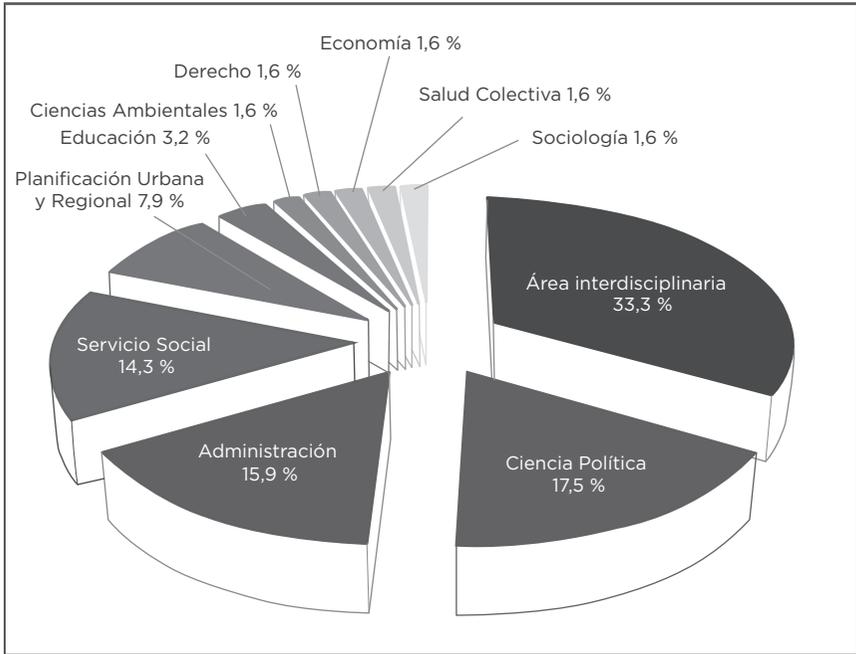
posgrado en Políticas Públicas con las diferentes áreas de evaluación de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES), es posible verificar cuán disperso es este campo en múltiples áreas disciplinarias. Rastreando programas de posgrado en la temática acreditados en la CAPES y en funcionamiento en 2016, a partir de las categorías *políticas públicas*, *políticas sociales*, *gestión pública*, *gobierno*, *gobernanza*, se encuentran 63 resultados¹ vinculados a 11 áreas de evaluación distintas (Gráfico 1).

La elevada dispersión puede constatarse por el vínculo de 21 carreras de posgrado en Políticas Públicas con el área interdisciplinaria (33,3%), 11 en Ciencia Política (17,5%), 10 en Administración (15,9%), 9 en Servicio Social (14,3%) y otros 12 en Planificación Urbana y Regional, Educación, Ciencias Ambientales, Derecho, Economía, Salud Colectiva y Sociología.

Esto se vuelve evidente aun cuando se consideran solamente los 11 programas de políticas públicas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Teniendo en cuenta el origen disciplinario de la titulación doctoral de los docentes que integran estas instituciones, los doctores en Ciencia Política representan poco más de un cuarto de los docentes acreditados en estos programas de posgrado en 2016. Sumados a aquellos con Doctorado en Relaciones Internacionales, constituyen cerca de un tercio de los miembros permanentes de posgrados en Políticas Públicas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Casi uno en cada cuatro posee su diploma de Doctorado en Sociología, y se registran investigadores formados en Historia, Derecho, Administración, Educación, Servicio Social, Antropología, Psicología y otras disciplinas.

¹ La relación completa puede encontrarse en el Anexo 1 de la ponencia en portugués «*Mainstream, torre de Babel ou cada um no seu quadrado? Uma análise da produção científica de políticas públicas*», presentada en el XI Encuentro ABCP, Democracia y Representación. Impases contemporáneos, del 31 de julio al 3 de agosto de 2018 en la Universidad Federal de Paraná, Curitiba, República del Brasil. No se consideran programas de Administración Pública, tomando en cuenta el grado de institucionalización y diferenciación que este campo de conocimiento ha adquirido (Farah, 2013).

Gráfico 1. Programas de posgrado por área de evaluación/CAPES



Fuente: Plataforma Sucupira/CAPES

Si bien las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario, la multi o interdisciplinariedad no debe confundirse con superposición o disminución de matrices disciplinares. Se trata, más bien, de dominios híbridos (Dogan, 1996), de nuevas especialidades formadas en el espacio entre fronteras disciplinares, dotadas de un núcleo analítico capaz de unir fragmentos disciplinares originales. Las coordenadas de un núcleo analítico del campo internacional de políticas públicas pueden ubicarse en un cruce entre Ciencia Política, Economía y Administración Pública (Gilmour, Halley y Evans, 1994; Immergut, 2006; Knill y Tosun, 2008; Moran, Rein y Goodin, 2006). Otra fuente puede encontrarse en modelos curriculares para formar *policy makers* e investigadores de alto nivel en la materia (Allison, 2006; Dror, 2008). Por ejemplo, el Doctorado en Política Pública de la Harvard Kennedy School of Government presenta los siguientes tópicos

como requisitos básicos: teoría —economía, teoría normativa, política y administración—, métodos —metodología avanzada, método analítico, métodos empíricos cuantitativos—.

En contraste, el crecimiento del campo de políticas públicas en el Brasil sucede sin la sinergia de estas tres disciplinas y contribuye a que se disperse académica e institucionalmente. La ciencia política brasileña presenta un desarrollo tardío (Bulcourn, Gutiérrez Márquez y Cardozo, 2014; Marengo, 2014), con énfasis en estudios sobre instituciones, comportamiento político y elecciones (Limongi, Tavares de Almeida y Freitas, 2016; Nicolau y Oliveira, 2013) y reducida densidad en políticas públicas: «Desde el punto de vista de su institucionalización, el campo de estudio de políticas es bastante incipiente en Brasil, y su genealogía intelectual, como examinada a seguir, es relativamente corta» (Melo, 1999: 65). Se subestima la administración pública como área de la disciplina de Administración, en detrimento de empresas y negocios (Farah, 2013: 119). Finalmente, los economistas se dividen en las líneas macro y microeconomía aplicadas, por lo que le dan menos atención a los problemas generados por la economía del sector público (Ribeiro *et al.*, 2015). Una evidencia de este fenómeno puede capturarse cuando se considera que la proporción de programas con líneas de investigación en políticas públicas entre las instituciones de posgrado vinculados a las tres áreas de evaluación de la CAPES es de un tercio en Ciencia Política, un cuarto en Economía y un poco más de un décimo en Administración². Esto permite concluir que el campo de políticas públicas no se encuentra todavía en una etapa que corresponda a su consolidación en el interior de las tres áreas.

2. Procedimientos y resultado

El argumento que orienta este trabajo sostiene que la producción académica de políticas públicas en el Brasil se moldea según la

² Se consideran líneas de investigación en políticas públicas —Ciencia Política—, economía del sector público, políticas públicas —Economía—, administración pública, gestión pública, políticas públicas —Administración—.

perspectiva y la agenda de los profesionales e investigadores formados en áreas destinadas a implementar programas públicos y en el ejercicio de actividades de mediación social. Para verificar esta posibilidad, se analiza la producción científica en políticas públicas en el Brasil entre 1996 y 2016.

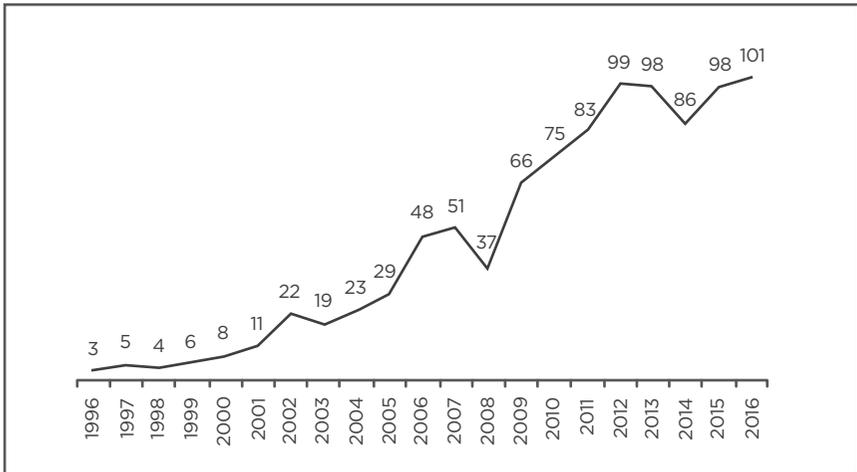
El presente estudio es exploratorio y descriptivo, y tiene como unidad de análisis la producción científica del campo de políticas públicas materializada en los artículos publicados en la base SciELO, tanto en revistas nacionales como internacionales. Se examinan 972 artículos de revistas indexadas en la base SciELO entre 1996 y 2016. Los trabajos considerados en el análisis son el resultado de la búsqueda a través de las palabras *políticas públicas* en la categoría *índice de asuntos*. Además de este criterio, se suma el *año de publicación*, que se utiliza a través del operador booleano AND, en el que cada año se investiga separadamente.

El análisis abarca cuatro dimensiones: (1) autor —formación académica y vínculos institucionales—; (2) enfoque principal de los trabajos —cómo se forma la agenda, se implementan y se evalúan políticas—; (3) alcance territorial y unidad de análisis y (4) uso de modelos teóricos y analíticos.

En suma, los procedimientos adoptados pueden resumirse en tres etapas: 1) definición del alcance y selección de los artículos para investigación; 2) registro y sistematización de la información; 3) análisis de los datos mediante estadística descriptiva y análisis de correspondencia a través del *software* SPSS.

En términos descriptivos, la distribución de los 972 artículos a lo largo de los veinte años se encuentra en el Gráfico 2. A pesar de no presentar linealidad, existe un crecimiento de estudios de políticas públicas, principalmente, a partir del final de la primera década del siglo XXI. Es posible notar que más de la mitad de los estudios analizados, el 58,13%, son de 2011 en adelante y se concentran en seis de los veinte años considerados en este trabajo.

Gráfico 2. Cantidad de artículos de políticas públicas publicados entre 1996-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

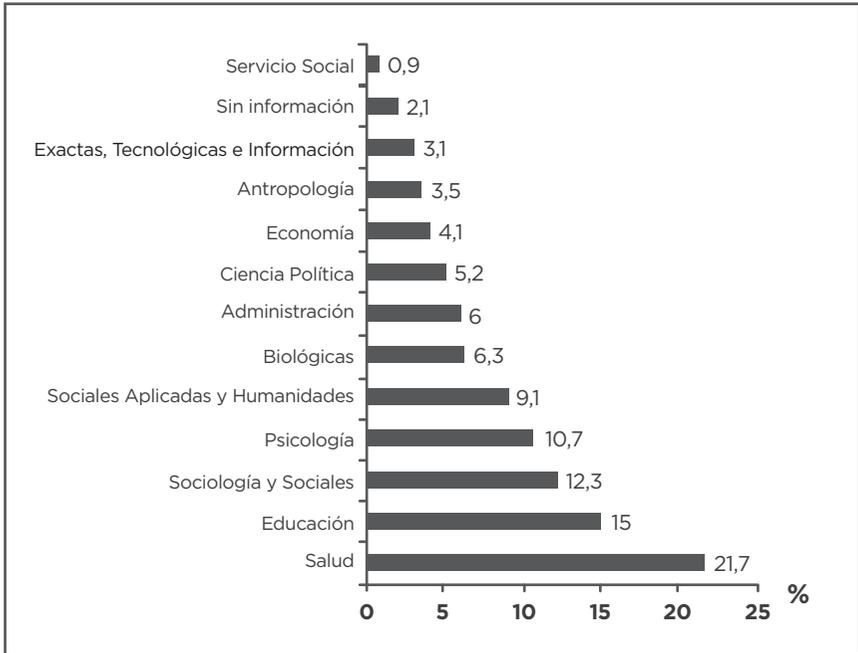
¿Esta tendencia es el resultado del mero crecimiento en la indexación de revistas y artículos en la base SciELO o es el reflejo del desarrollo del campo de políticas públicas, de los investigadores y del volumen de la producción científica? Para responder esta pregunta, se comparan las variaciones en el número de artículos de políticas públicas con el conjunto de la producción científica brasileña difundida en la base SciELO. De esta forma, mientras la publicación de artículos en todas las áreas del conocimiento durante el período varía en un 1115% (SciELO Analytics) y la de las ciencias humanas registra un aumento del 1269% (SciELO Analytics), la publicación de artículos declarados de políticas públicas exhibe un aumento equivalente al 3266%. Estos números sugieren que, aunque una parte pueda atribuirse al incremento en la indexación de revistas en dicha base, la diferencia en las tasas de crecimiento de la publicación científica de políticas públicas en contraste con la de humanidades y con el volumen total de artículos publicados permite aislar la existencia de un crecimiento neto específico de la investigación y producción del campo de políticas públicas.

Identificar el área académica referente al título más alto del autor de cada artículo es significativo para los objetivos de este análisis. Esto implica considerar si existe concentración o dispersión cuando se analiza cómo se forman los investigadores del campo, además de comparar, posteriormente, las diferentes áreas con características de la producción científica, como enfoque, teorías y modelos analíticos empleados. En el caso de artículos con coautores, se tiene en cuenta solamente el primer autor, y se señala la cantidad de autores en otra variable. Asimismo, se considera la fecha de publicación, que se extrae del mismo artículo y que, eventualmente, se verifica o complementa en la Plataforma Lattes.

Tomando en cuenta el número de áreas disciplinarias y las variaciones terminológicas de los títulos adquiridos, se construye una clasificación según la Tabla de Áreas del Conocimiento (CNPq). Es importante resaltar que las categorías no se corresponden linealmente con las de esta tabla: en algunos casos, se mantienen áreas, como Ciencia Política, Sociología y Sociales, Antropología, Economía, Administración. Al mismo tiempo, otras se incluyen en sus respectivas grandes áreas, tales como Sociales Aplicadas y Humanidades, Salud, Ciencias Biológicas, Exactas, Tecnológicas e Información. De esta forma, se crean 12 grupos. Los resultados se presentan en el Gráfico 3.

Llama la atención el porcentaje de instrucción en Salud, un 21,71%; Educación, un 15,02%; y Sociología y Sociales, un 12,35%, en contraste con la baja representatividad de formación en Ciencia Política³, un 5,25%. Reforzando la tendencia del área de políticas públicas a constituirse en una de múltiples disciplinas, los datos coinciden en cierta dispersión de las matrices disciplinarias, ya que no existe convergencia o concentración de áreas al momento de producir artículos sobre el tema. Aún sobre estos datos, más del 60% de los autores cuenta, en el año de la publicación del artículo, con doctorado o posdoctorado; cerca de un 26% posee una maestría, y un 8% se encuentra con el grado en marcha o ya se ha graduado.

³ En esta categoría, también se consideran formaciones en políticas públicas, política social y semejantes.

Gráfico 3. Área de formación de los autores

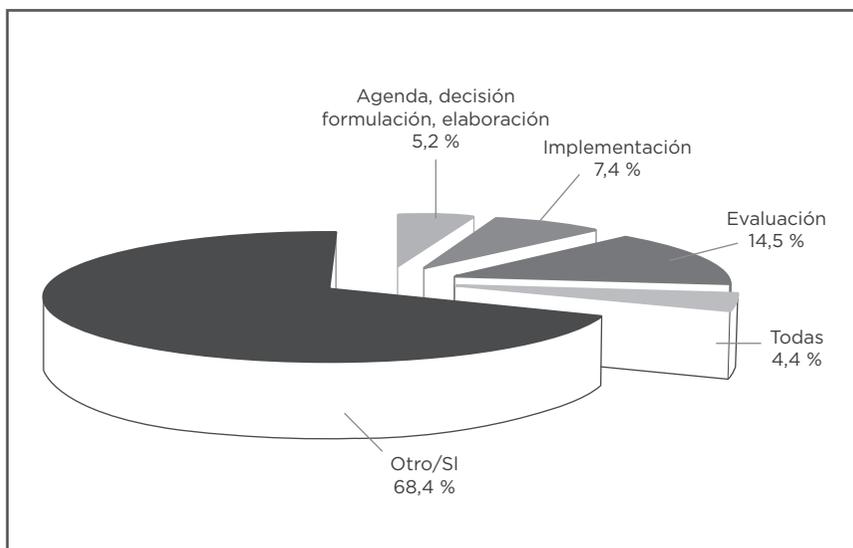
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO y Plataforma Lattes

También se investigan las instituciones de enseñanza responsables de la última formación de los autores en los años examinados. Se destaca la presencia del eje Río-San Pablo, con 6 de las 10 instituciones con más apariciones: USP, Unicamp, UFRJ, PUC-SP, Fiocruz e Uerj. El Estado de Río Grande del Sur está representado por la UFRGS; Minas Gerais, a través de la UFMG; Santa Catarina, por la UFSC, y Brasilia, por la UnB. Las 10 universidades más vinculadas son brasileñas, y los datos muestran que 9 de las instituciones en las que los autores concluyeron su formación son públicas —en la lista, solamente la PUC es privada—.

A continuación, se busca analizar cómo se orientan los trabajos publicados en el campo de las políticas públicas en diferentes momentos dentro del *policy process*. Para alcanzar este objetivo, se tiene en

cuenta el ciclo de políticas, y se busca identificar el enfoque de análisis empleado en cada trabajo utilizando tres de sus etapas: agenda, decisión, formulación, elaboración⁴; implementación y evaluación (Gráfico 4).

Gráfico 4. Enfoque de los artículos



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Con respecto al enfoque de los artículos analizados, en 2 de cada 3, es decir, el 68,42%, no puede encontrarse referencia al ciclo de políticas o a cualquiera de sus etapas, ni puede identificarse análisis alguno sobre agenda, implementación o evaluación de alguna política. En los que sí contienen enfoque, solo un 14,51% aborda la etapa de evaluación, un 7,41%, la implementación, mientras que solamente un 5,2% analiza la formulación/decisión de agendas políticas. Existe, incluso, la presencia residual de trabajos, un 4,42%, en los que se aborda de manera dedicada más de una de estas etapas. Por un lado, el concepto de *ciclo de políticas públicas* no siempre refleja la dinámica o vida real de una política pública (Sabatier, 2007; Secchi, 2013) —ya que la linealidad ofrecida por su interpretación no se observa en la práctica—.

⁴ Se opta por unificar las etapas de definición de la agenda, y formulación y elaboración de políticas públicas.

Por otro lado, el empleo del ciclo como herramienta analítica es importante y debe explorarse para ofrecer nichos de investigación de políticas políticas a los que estén interesados. Sin embargo, esto no sucede en el ámbito estudiado: más del 60% de los artículos no se enfoca en ninguna etapa del ciclo de políticas públicas.

Luego, se crean 16 categorías de análisis a partir de la variable *alcance temático/sectorial*, con el objetivo de investigar el conjunto de temas y asuntos presentes en los artículos. En la Tabla 1, se presentan los resultados.

Tabla 1. Alcance sectorial de los artículos

	Frecuencia	Porcentual válido
Asistencia social	35	3,6
Cultura/arte/deporte	32	3,3
Democracia/participación	27	2,8
Desarrollo	39	4,0
Economía	14	1,4
Educación	174	17,9
Estado/Gobierno/sistema político/arreglo institucional	49	5,0
Juventud/adolescentes	21	2,2
Medio ambiente/cuestiones rurales	57	5,9
Minorías/Derechos Humanos	54	5,6
Políticas (públicas, sectoriales)/Ciclo de las PP	62	6,4
Cuestiones urbanas/demografía	39	4,0
Salud	274	28,2
Seguridad (pública, nacional)/violencia	31	3,2
Tercer sector/Empresas	5	0,4
Otros	59	6,1
Total	972	100,0

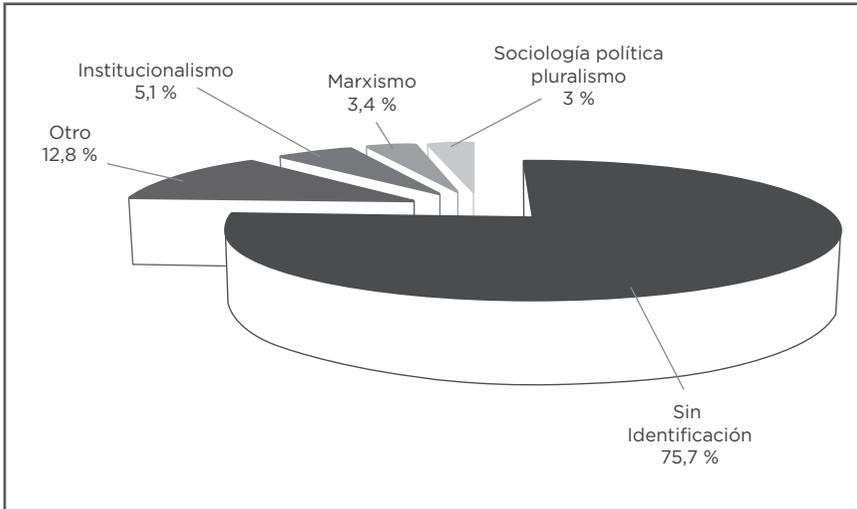
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Las áreas de Salud y Educación representan un 28,2% y un 17,9%, respectivamente. Son las temáticas más abordadas en la producción científica investigada y se suman al alto porcentaje de instrucción de los autores en Salud, un 21,71%, y Educación, un 15,02%. La fuerte especialización temática es evidente cuando se considera que un 70,6% de los trabajos de titulados en áreas de la Salud es sobre salud, y un 68,5% de los egresados de cursos de Educación publican sobre educación. Las políticas públicas y sectoriales —más allá de las áreas discriminadas en otras categorías— corresponden a un 6,4%, a las que les siguen medio ambiente y cuestiones rurales, con un 5,9%, y minorías y derechos humanos, con un 5,6%.

En la producción científica, las teorías son relevantes, porque permiten que se acumule conocimiento y ofrecen, además, la posibilidad de construir explicaciones causales para los fenómenos investigados (Blomquist, 2007; King; Keohane; Verba, 1994; Sabatier, 2007). Se busca identificar el uso de teorías presentes en los artículos de políticas públicas —publicados entre 1996 y 2016— sobre la base de categorías previamente definidas, seleccionadas por el hecho de adoptar diferentes mecanismos de explicación de dinámicas sociales. De acuerdo con el Gráfico 5, la suma de las tres categorías representa casi el 12 % de los artículos, entre los que el institucionalismo es la teoría más vinculada, con el 5,14%, seguida del marxismo, con el 3,4 % y de la sociología política/pluralismo, con el 2,98%. La categoría *otros*, a su vez, se refiere a las otras teorías que pueden identificarse en los trabajos, entre las que se destaca la presencia de Foucault, Bourdieu y Putnam —capital social—. Finalmente, en más del 75% de los artículos, es decir, 3 de cada 4, no se puede identificar una teoría orientadora (SI). Muchos de los trabajos analizados constituyen ensayos sobre los temas o problemas sociales abordados, lo que dificulta reconocer una teoría que los oriente.

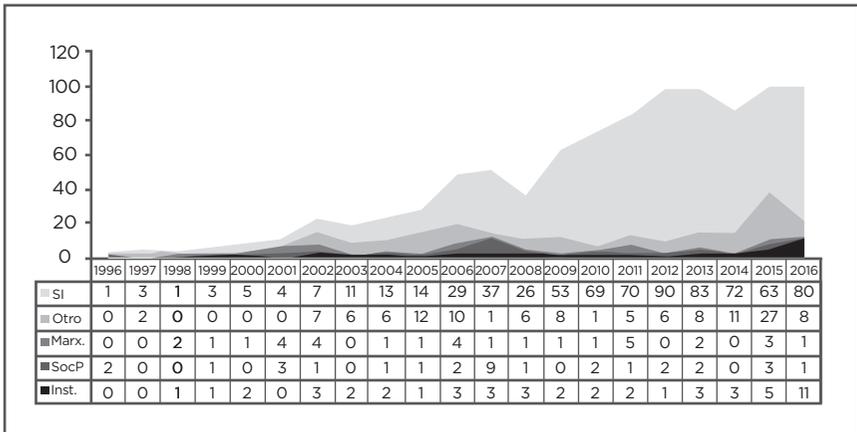
Podría cuestionarse si la extensión temporal de la observación no condiciona el hecho de que las teorías posean un bajo número de adhesiones. En otras palabras, a medida que se aproxima el presente, ¿no habría un incremento significativo en el empleo de matrices y conceptos teóricos en el análisis de políticas públicas? Para responder esta pregunta, se desglosa la información sobre la clasificación de los artículos según las matrices teóricas identificadas en cada año del intervalo (Gráfico 6).

Gráfico 5. Teoría empleada en los artículos



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Gráfico 6. Matrices teóricas empleadas de 1996-2016 por año analizado



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

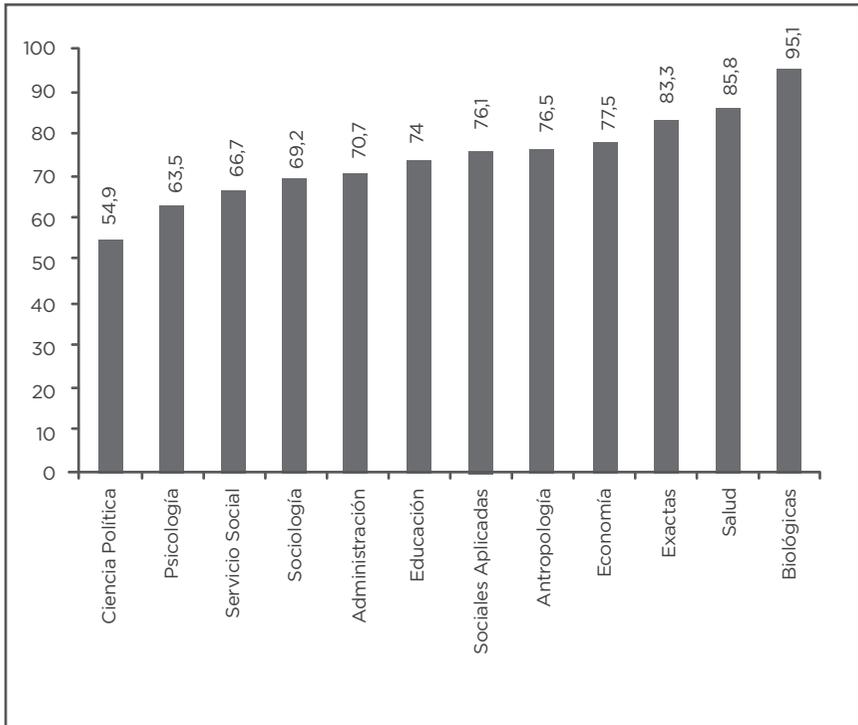
Como paradoja, los artículos sin teoría o sin identificación (SI) tienen un crecimiento saliente, justamente, en los últimos años del lapso observado. Es posible notar en el gráfico que los momentos de mayor inflexión en la curva de crecimiento de publicaciones identificadas como *políticas públicas* —en 2002 y posteriores a 2009— se impulsan por la expansión de trabajos en los cuales no se puede identificar el empleo de ningún tipo de teoría (SI) o, en el límite, la presencia de otras referencias teóricas. De esta observación, puede deducirse que el crecimiento del campo implica más dispersión y heterogeneidad en lo que respecta a referencias teóricas y analíticas compartidas.

¿Los trabajos sin teoría registran una participación homogénea en todas las áreas de formación académica de los respectivos autores? Para examinar esta cuestión, el Gráfico 7 presenta el porcentaje de artículos en los que no se puede identificar ninguna matriz teórica según las diferentes titulaciones de su primer autor.

Aunque la ausencia de conceptos o cuadros de referencia teóricos constituya el estándar dominante en todas las áreas de formación académica, es posible distinguir escalas distintas para este comportamiento: por un lado, entre autores con formación en Ciencia Política, se observan frecuencias menos elevadas, un 54,9%; por el otro, entre investigadores con formación en áreas exactas, de salud o biológicas, esta característica alcanzó un 83,3%, un 85,8% y un 95,1%, respectivamente. Llama la atención, además, que existan proporciones elevadas de artículos sin teoría, un 77,5%, de trabajos cuyos autores cuentan con formación en Economía.

Un ángulo complementario al análisis surge cuando se descompone el conjunto del 75,7% de artículos en los cuales no se puede identificar afiliación teórica (SI), según el aporte de diferentes áreas de formación académica para su composición (Gráfico 8).

Gráfico 7. Artículos sin identificación de teorías, en %, según el área de formación del primer autor, 1996-2016



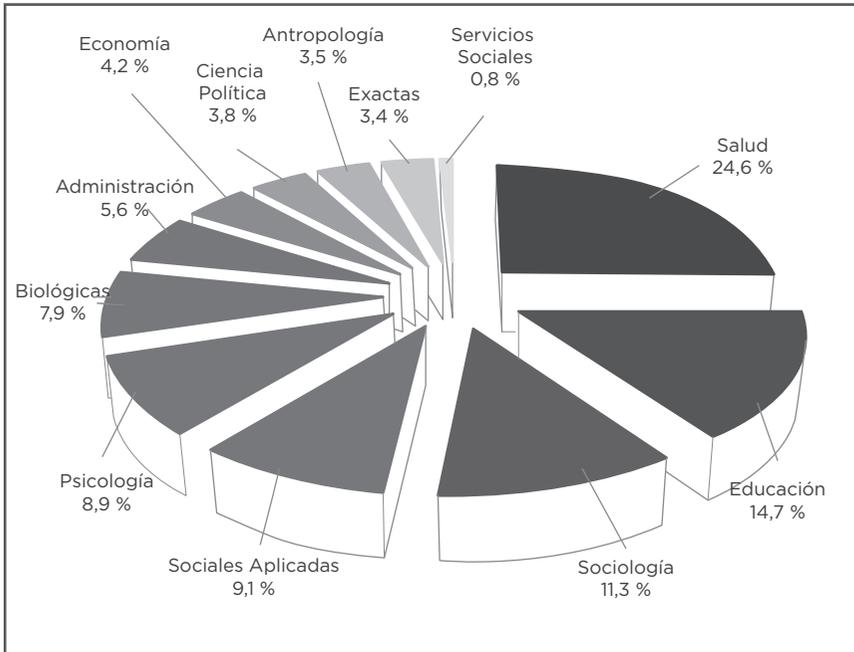
Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Dos áreas, Salud y Educación, son responsables por el 39,3% de todos los artículos en los cuales no se puede identificar orientación teórica. Considerando, además, dos áreas en las cuales la proporción interna de *sin teoría* es elevada, biológicas y exactas, se llega a una participación relativa equivalente al 50,6%.

Además de matrices teóricas, se intenta incluir el uso de modelos analíticos construidos para explicar las variaciones en los procesos de formulación de agenda y decisión política, implementación de políticas o evaluación de sus resultados. Se consideran los principales modelos

analíticos catalogados en la literatura de referencia (Knill y Tosun, 2008; Peters y Zittoun, 2016; Sabatier, 2007; Souza, 2006).

Gráfico 8. Participación de cada área entre artículos sin identificación de teoría, 1996-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

La Tabla 2 muestra el resultado del empleo de modelos de análisis en los artículos, que también cuenta con categorías previamente definidas. Al igual que en la teoría, en la mayoría de los trabajos, un 89,3%, no se puede identificar un modelo de análisis; en un 5,76%, se identifican otros modelos, como, por ejemplo, la teoría de los juegos, teoría actor-red y el enfoque de análisis de políticas (EAn). Algunos artículos también combinan el uso de varios modelos de análisis; estos representan un 0,82%. Pueden descartarse, igualmente, las suposiciones de que el uso de modelos analíticos debería ser más frecuente en publicaciones actuales.

Si se toma solamente el período 2012-2016, responsable por el 49,5% de los artículos publicados, la proporción de aquellos en los que no se puede identificar el uso de modelos de análisis convencionales de la *policy analysis* llegó al 96%.

Tabla 2. Modelo de análisis de los artículos

	Frecuencia	Porcentual válido
Sin Identificación (SI)	868	89,30
Capacidad estatal	9	0,93
Actores de veto	4	0,41
Flujos múltiples	5	0,51
Coalición de defensa	6	0,62
Redes	14	1,44
Difusión	1	0,10
Equilibrio interrumpido	1	0,10
Otro modelo	56	5,76
Varios modelos	8	0,82
Total	972	100

Fuente: Elaboración propia

También se investiga la unidad de análisis de los artículos, y el resultado presenta más variabilidad. En el 37,86% de los artículos, más de un tercio, no se puede identificar una unidad de análisis o referencia a otra categoría no enumerada; en el 35,6%, se investigan políticas públicas, y un 17,59% aborda el estudio de actores.

Los datos de los gráficos y tablas ofrecen un contenido más descriptivo; sin embargo, es necesario presentar estándares de asociaciones entre las variables analizadas, y, por ello, se lleva a cabo un análisis de correspondencia, expuesto en las siguientes figuras.

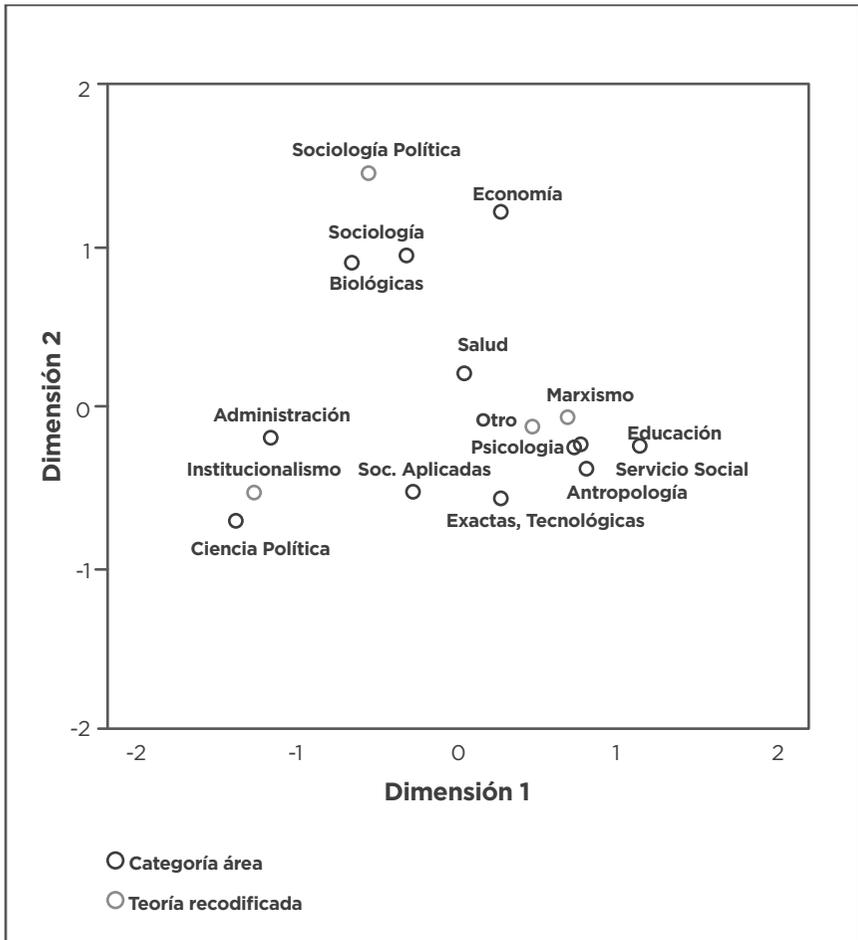
Inicialmente, se genera un análisis de correspondencia simple (ANACOR) comparando las variables *área de formación y teoría del artículo*. El modelo presenta inercia total (.281) adecuada y valor de $p=.000$, lo que indica asociación entre las variables. Como se espera, la categoría *no identificado* asume la posición central en la figura, lo que significa que su distribución se encuentra en todas las áreas de formación. Se puede aislar la proximidad entre las áreas de Salud y Educación, y teoría no identificada, responsables, aproximadamente, de un 40% de su composición. Ciencia Política y Administración, por otro lado, son responsables de un 50,1% de institucionalismo, mientras que Sociología, con un 41,4% y Educación, con un 42,4%, exhiben una gran correspondencia con sociología política y marxismo, respectivamente.

A fin de buscar una mejor identificación entre área de formación y teoría, se separan los casos *no identificados*, y se concentra el análisis en los artículos en los que se reconoce el uso de alguna matriz teórica. Ahora, la inercia total alcanza .518, y $p=.000$ se mantiene significativo, de acuerdo con lo expuesto en la Figura 1.

Con este procedimiento, se proyecta con más claridad la presencia de los tres *clústeres*: (a) *institucionalismo*, asociado a la Ciencia Política y la Administración; (b) *sociología política* —como se espera—, correspondiente a la Sociología y, de modo más impredecible, Economía y áreas biológicas; finalmente, (c) *marxismo y otro*, en un espacio compartido por Educación, Servicio Social, Psicología, Antropología.

La proximidad entre la dimensión de adopción de otras teorías —categoría *otro*— y áreas, como Psicología, Educación y, más distante, Salud, también es un dato relevante. Psicología es responsable por un 25,8% del uso de otros modelos analíticos; Educación corresponde a un 16,9%, seguido por Salud, que representa un 13,7% —en esta categoría, se destaca la aplicación de Foucault—.

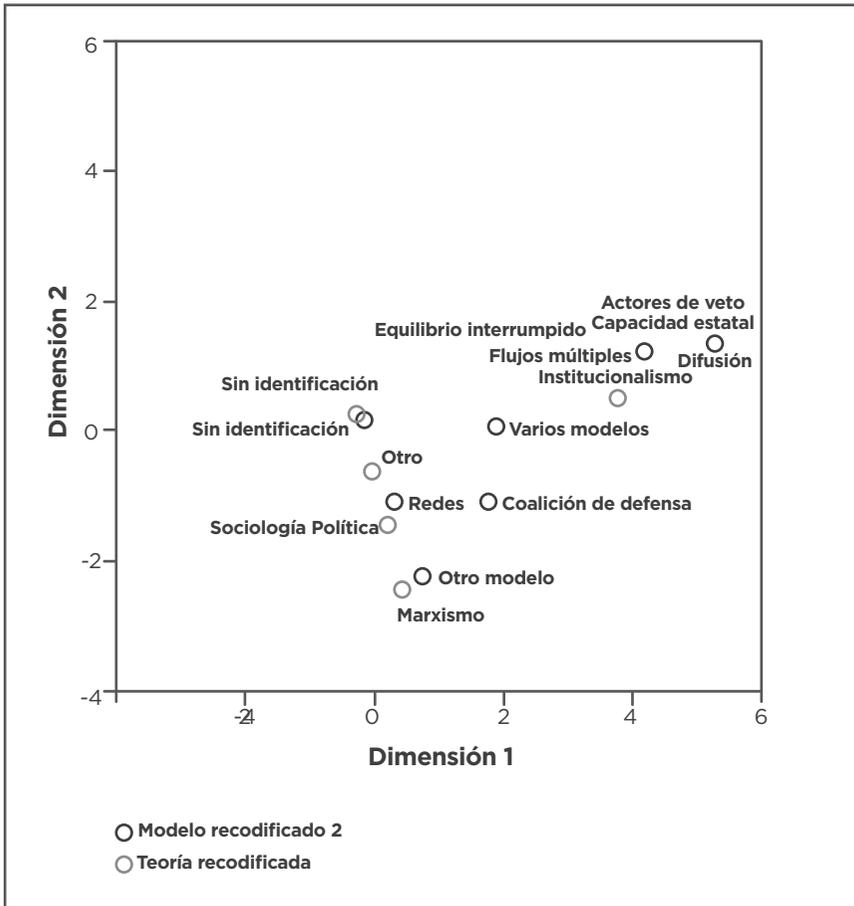
Figura 1. Análisis de correspondencia entre área de formación y teoría empleada, sin considerar la categoría no identificada



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

En este punto, debe considerarse la correspondencia entre teorías y modelos. Para ello, se generó un nuevo ANACOR utilizando estas dos variables. Nuevamente, la inercia total fue adecuada (.601) y significativa ($p=.000$). La Figura 2 muestra los resultados de este procedimiento:

Figura 2. Análisis de correspondencia entre teoría y modelo analítico empleado



Fuente: Elaboración propia a partir de SciELO

Es posible recortar tres clústeres aislando una asociación entre *institucionalismo* y los modelos de *actores de veto*, *capacidad estatal*, *equilibrio interrumpido*, *difusión* y *flujos múltiples*; una proximidad espacial entre *sociología política* y los modelos de *redes* y *coalición de defensa*; *marxismo*, que le corresponde el uso de otro modelo analítico.

Por último, se destaca una superposición entre la no identificación de teorías y modelos.

Algunas conclusiones

Los datos descriptivos ofrecen un panorama general de las variables examinadas en los artículos de políticas públicas publicados entre 1996 y 2016 en el Brasil, y que revelan crecimiento de la investigación científica en el campo de políticas públicas, analizado brevemente en este trabajo. Con el alcance adoptado, debe destacarse el predominio de la formación de sus autores en áreas, como Salud y Educación, y llama la atención la escasa formación en Ciencia Política; se observa, también, que predominan instituciones públicas brasileñas en los estudios realizados por estos autores —9 de cada 10—.

Menos del 32% de los artículos se enfocan en alguna etapa del ciclo de políticas públicas. La evaluación es la etapa más vinculada, con un 14,5% de los artículos, en contraste con la etapa de agenda, elaboración y formulación, que representa tan solo el 5,2%. En más del 75% de los artículos, no se puede identificar la adopción de una teoría, característica que, paradójicamente, asciende después de 2009. Si se vinculan los artículos que no poseen teoría con la formación de autores, se destacan investigadores formados en Salud, Educación, Biología y Exactas, que responden a más del 50% de los trabajos sin teoría, en contraste con la formación en Ciencia Política, que presenta porcentajes más altos de aplicación de teoría a la hora de producir artículos científicos. Finalmente, 1 de cada 3 de los artículos intenta investigar políticas públicas, y, en más del 37% de estos, no es posible encontrar una unidad de análisis. En suma, la mayoría de los trabajos no presenta enfoque, teoría o modelos empleados, lo que muestra una tendencia al aumento a medida que el campo crece y se diversifica.

Como ya se ha dicho, las políticas públicas constituyen un campo multidisciplinario. Esta constatación abarca potencialidades y desafíos. Por un lado, puede representar una oportunidad para añadir impacto y relevancia a una disciplina como la politología (Rothstein, 2014; Stoker; Peters; Pierre, 2015). Por el otro, dado

que se compone de profesionales en distintas coordenadas dentro del *policy process* —investigadores académicos, *policy makers* y operadores de la punta del sistema—, además de áreas horizontalmente dispersas —de la Ciencia Política a las Ciencias Biológicas y Exactas, pasando por Salud y Educación—, el desafío puede aparecer en la dificultad para construir un lenguaje común, formado de agendas, problemas, y en el uso de teorías, modelos y *frameworks*. Ello constituye la condición para permitir el acúmulo del conocimiento alrededor de cuestiones, como la elección de políticas, los obstáculos en su implementación y las causas de la estabilidad y el cambio en la agenda. El riesgo es que el área se transforme en tan solo un rótulo vacío.

Referencias bibliográficas

- Allison, G. (2006). «Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by a Founding Dean». En Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Arretche, M. (2003). «Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp.7-9.
- Blomquist, W. (2007). «The Policy Process and Large. N Comparative Studies». En Sabatier, P. (org.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Bulcourn, P.; E. Gutiérrez Márquez y N. Cardozo (2014). «El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada». En *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1, pp. 155-184.
- Candler, G. (2008). «Epistemic Community or Tower of Babel? Theoretical Diffusion in Public Administration». En *Australian Journal of Public Administration*, 67, (3), pp. 294-306.
- Cingolani, L. (2013). «The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures». Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht.
- Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Plataforma Lattes. «Tabla de Áreas del Conocimiento» [en línea].

- Disponível em <<http://lattes.cnpq.br/documents/11871/24930/TabeladeAreasdoConhecimento.pdf/d192ff6b-3e0a-4074-a74d-c280521bd5f7>> [Consulta: 10 de septiembre de 2018].
- Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES). Plataforma Sucupira [en línea]. Disponible en <<https://sucupira.CAPES.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/programa/quantitativos/quantitativoAreaAvaliacao.jsf;jsessionid=aFXqa3ZplQrmKEw+Wk2l4+Um.sucupira-218>>. [Consulta: 25 mayo de 2018].
- Dogan, M. (1996). «Political Science and the Other Social Sciences». En Goodin, R. y H. Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford University Press.
- Dror, Y. (2008). «Training for Policy Makers». En Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University.
- Farah, M. (2013). «A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas». En Marques, E. y C. Faria, (eds.). *A política Pública como campo multidisciplinar*. San Pablo: Editora UNESP.
- Ferrarezi, E. y A. Zimbrão (2006). «Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental». En *Revista do Serviço Público*, 57, (1), pp. 63-86.
- Gilmour, R.; A. Halley y D. Evans (1994). *Who makes public policy? The struggle for control between Congress and the Executive*. Sage.
- Goodin, R.; M. Rein y M. Moran (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press.
- Hall, P. y K. Thelen (2009). «Institutional change in varieties of capitalism». En *Socio-Economic Review*, 7, (1), pp. 7-34.
- Harvard Kennedy School of Government. «PhD in Public Policy» [en línea]. Disponible en <<https://www.hks.harvard.edu/educational-programs/doctoral-programs/phd-public-policy>> [Consulta: 2 de septiembre de 2018].
- Immergut, E. (2006). «Historical-institutionalism in political science and the problem of change». En Wimmer, A. y R. Kössler (eds.).

- Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors.* Londres: Palgrave-Macmillan.
- Ingram, H.; P. De Leon y A. Schneider (2016). «Conclusion: Public Policy Theory and Democracy: The Elephant in the Corner». En Peters, G. y P. Zittoun (orgs.). *Contemporary Approaches to Public Policy.* Londres: Palgrave Macmillan.
- Jobert, B. y P. Muller (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes.* París: Persée.
- King, G.; R. Keohane y S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry.* Princeton: Princeton University Press.
- Knill, C. y J. Tosun (2008). «Policy-making». En Caramani, D. (ed.). *Comparative politics.* Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. y D. Lerner (1951). *The Policy Sciences.* Palo Alto: Stanford.
- Limongi, F.; M.H. Tavares de Almeida y A. Freitas (2016). «Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciencia politica no Brasil». En Avritzer, L.; C. Milani y M. Braga (eds.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015.* Río de Janeiro: FGV Editora.
- Lowí, T. J. (2008). *Arenas of Power.* Boulder: Routledge.
- Marengo, A. (2014). «The Three Achilles' Heels of Brazilian Political Science». En *Brazilian Political Science Review*, 8, (3), pp. 3-38.
- Marques, E. (2013). «As políticas públicas na Ciência Política». En Marques, E. y C. Faria (eds.). *A política Pública como campo multidisciplinar.* San Pablo: Editora UNESP.
- Marques, E. y C. Souza (2016). «Políticas Públicas no Brasil: Avanços recentes e agenda para o futuro». En Avritzer, L.; C. Milani y M. Braga (eds.). *A ciência política no Brasil: 1960-2015.* Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Melo, M. (1999). «Estado, Governo e Políticas Públicas». En Miceli, S. (ed.). *O Que Ler Na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política.* San Pablo: Sumaré.
- Monteiro, L. (2013). «Reforma da administração pública e carreiras de Estado: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental no Poder Executivo federal». En *Revista de Administração Pública*, 47, (5), pp. 1117-1143.
- Nicolau, J. y L. Oliveira (2013). «A Produção da Ciência Política Brasileira: Uma Análise dos Artigos Acadêmicos». Ponencia presentada en

- el 37 Encuentro Anual de la Asociación Nacional de Pós-Grado e Pesquisa em Ciências Sociais, octubre, Águas de Lindóia, Brasil.
- Peters, B. G. (2016) «Institutionalism and Public Policy». En Peters, G. y P. Zittoun (orgs.). *Contemporary Approaches to Public Policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ribeiro, F. et al. (2015). *Economia brasileira no período 1987-2013*. Brasília: IPEA.
- Rothstein, B. (2014). «Human Well-being and the Lost Relevance of Political Science». En *EUI Max Weber Lecture Series*, 3, pp. 1-14.
- M. Samanni y Teorell, J. (2012). «Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government». En *European Political Science Review*, 4, pp. 1-28.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- SciELO Analytics. Publicaciones de ciencias humanas [en línea]. Disponible en <https://analytics.scielo.org/w/publication/article?sa_scope=Human+Sciences> [Consulta: 5 de septiembre de 2018].
- SciELO Analytics. Publicaciones de diversas disciplinas [en línea]. Disponible en <https://analytics.scielo.org/w/publication/article?sa_scope=Agricultural+Sciences&sa_scope=Applied%20Social+Sciences&sa_scope=Biological+Sciences%20Sa_scope=Engineering%20Sa_scope=Exact+and+Earth+Sciences&sa_scope=Health+Sciences&sa_scope=Human+Sciences&sa_scope=Linguistics%20C+Letters+and+Arts&sa_scope=Multidisciplinary> [Consulta: 5 de septiembre de 2018].
- Secchi, L. y M. Zappellini (2016). «Os clássicos da Política Pública: concentração e isolamento das comunidades epistêmicas do Brasil, EUA e União Europeia». En *NAU Social*, 7, (13), pp. 111-129.
- Souza, C. (2006). «Políticas públicas: uma revisão da literatura». En *Sociologias*, 8, (16), pp. 20-45.
- (2003). «Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil». En *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18, (51), pp. 15-20.
- Stoker, G.; B.G. Peters y J. Pierre (2015). *The Relevance of Political Science*. Londres: Palgrave Macmillan.

Audiencia pública y participación social en el control de los servicios públicos: la experiencia argentina

Por Andrea López*

Resumen

El artículo aborda el procedimiento de audiencia pública instaurado en la Argentina durante la década de los noventa como mecanismo participativo de control de los servicios públicos de gestión privada. Con el propósito de revisar sus fortalezas y debilidades para el ejercicio democrático de la participación ciudadana, el análisis recorre la normativa de origen y las reformas implementadas hasta la actualidad. Asimismo, se destacan algunas experiencias de audiencias públicas que reflejan ciertas limitaciones a la hora de desactivar la lógica Estado-céntrica y fortalecer esta instancia de *rendición de cuentas* dirigida a políticos, burocracias y empresas. Del mismo modo, queda planteado el debate jurídico y político en torno al cambio en el concepto de *servicio público* y a la ausencia de un régimen regulatorio integral con mayores alcances en lo social, así como sus efectos en materia de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de política pública.

Palabras clave

Estado - participación social - audiencia pública - servicios públicos de gestión privada - Argentina.

Abstract

The article deals with the Public Hearing procedure established in Argentina during the 1990s as a participatory mechanism for the control of public services under private management. The analysis covers the rules of origin and the reforms that have been carried out to date, in order to review their strengths and weaknesses for the democratic exercise of

* Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Administración Pública y Profesora de Historia de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones del INAP-Argentina.

citizen participation. Also, some operational experiences of the Public Hearings that reflect certain limitations when it comes to deactivating the state-centric logic and strengthening this instance of «accountability» for politicians, bureaucracies and companies are highlighted. In the same way, the legal and political debate about the change in the notion of public service and the absence of a comprehensive regulatory regime, with greater scope at the level of social regulation, as well as its repercussion in terms of citizen participation in the decision-making process of public policy.

Key words

State - social participation - public hearing - public services of private management - Argentina.

Introducción

La audiencia pública es una herramienta clave de participación social a través de la cual los distintos actores afectados por una política pública sustantiva, como la que concierne a los servicios públicos esenciales, pueden dar cuenta de sus posiciones. En la Argentina, este procedimiento cobró notoriedad en pleno auge privatizador de la década de los noventa. Incorporado en la reforma constitucional de 1994, ha sido objeto de varias modificaciones normativas hasta su última reglamentación en 2003.

Sin embargo, su puesta en práctica en cada etapa gubernamental deja al descubierto las dificultades para desactivar la lógica Estado-céntrica y fortalecer esta instancia de *rendición de cuentas* dirigida a políticos, burocracias y empresas. Tal actitud contradice las numerosas propuestas modernizadoras que, desde el renacimiento democrático en 1983, plantean como prioridad desburocratizar el Estado, acercarlo al ciudadano, convertir a este último en miembro activo de su quehacer, potenciado aún más en estos tiempos frente al avance de las tecnologías de información y comunicación.

Probablemente, y, más allá de las iniciativas reformistas de gobiernos con diferente signo político, una primera aproximación a la efectividad

de este medio participativo ponga de manifiesto un conjunto de aspectos pendientes por resolver tanto en la teoría como en la praxis modernizadora. Así lo demuestran las preocupaciones que, en este campo, aún sostienen organismos como el CLAD y la OCDE. A través del documento conocido como *Consenso de Guatemala*¹, el primero destaca que, en esta época, los nuevos desafíos para modernizar el Estado incluyen la «ética y la integridad en la implementación de procesos de fortalecimiento y democratización de la institucionalidad pública». En esta línea, remarca la necesidad de crear o robustecer estructuras de gobierno que promuevan la participación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones de políticas públicas. Asimismo, respalda el gobierno abierto como estrategia para generar una «cultura de transformación de la gestión pública a través de la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración» (CLAD, 2018: 9).

Teniendo en cuenta los enunciados antes planteados, en este artículo, nos proponemos analizar uno de los mecanismos participativos vinculados al control de los servicios públicos privatizados: las audiencias públicas. Para ello, se revisará el marco normativo desde sus orígenes a la actualidad, y se lo vinculará a los cambios en el concepto de *servicio público* en la Argentina, a partir de las privatizaciones, y a la subsiguiente definición de las *políticas de regulación y control*. Desde esta perspectiva, se torna visible que el paso del Estado como actor económico al Estado árbitro (Chevallier, 2015) —avalado también por la doctrina jurídica local— generó un concepto más restrictivo de servicio público y escasos criterios de regulación social. Con este nuevo andamiaje institucional, la consagración de mecanismos participativos sigue siendo objeto de debate, ya sea por las interpretaciones normativas diversas, por la ausencia —después de casi treinta años— de un régimen regulatorio integral y homogéneo o por la baja influencia del control ciudadano en el proceso de toma de decisiones de política pública. Para finalizar, y, a nuestro juicio, los déficits en materia de participación social no debieran desligarse de factores de mayor alcance, que afectan a los Estados en

¹ Firmado en julio de 2018 durante la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado.

la era global donde separar la política del poder (Bauman y Bordoní, 2016) e hiperjudicializarla (Agamben, 2013) resulta un grave riesgo para las democracias representativas.

1. El Estado posreforma: el cambio en el concepto de *servicio público* y su vínculo con las políticas de regulación y participación social

Abordar el concepto de *servicio público* es una tarea compleja, en virtud de la multiplicidad de dimensiones que el término encarna y de la imposibilidad de concebirlo en forma atemporal. Tal como señala Oszlak (1992), a lo largo del proceso de formación de los Estados modernos, el trazado de límites con la sociedad civil ha sufrido modificaciones.

La expansión estatal fue el resultado de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a diversas sociedades intermedias, así como de crear otras nuevas, posibilitando la novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público (Oszlak, 1992: 25).

Junto con las primitivas funciones regalianas de defensa, justicia, policía e impuestos, el Estado fue asumiendo otras actividades vinculadas con los servicios públicos sociales —educación, sanidad, asistencia social, etc.—, provistas anteriormente por los gremios, la Iglesia, las fundaciones, las corporaciones y otros entes representativos del cuerpo social. Definido por el monopolio de la violencia legítima, el Estado devino también en prestatario de servicios y debió someterse a un tipo de derecho específico.

Fue en el marco de esta transformación que, desde la perspectiva jurídica, el concepto de *servicio público* apareció esbozado por primera vez en la doctrina francesa a fines del siglo XIX en el debate acerca de los órganos competentes para dirimir cierto tipo de conflicto entre los particulares y el Estado. El sentido expresado en esta doctrina remite a los fines de la actividad: «La finalidad del servicio público es la satisfacción de una necesidad de interés general» (Chevallier, 1987: 18).

Por cierto, la expresión *interés general* no estuvo exenta de cuestionamientos, habida cuenta de su carácter abstracto y —en cierta forma, impreciso—, principalmente, a la hora de definir qué servicios pueden considerarse parte de este interés². Sin embargo, la mayoría de los juristas lo interpreta como «aquel interés público que trasciende los intereses privados, antes que un interés común inmanente a los intereses particulares» (Rangeon, 1986: 43).

Sobre la base de este postulado esencial, la jurisprudencia francesa fue delineando a lo largo del tiempo una serie de criterios de carácter empírico, tendientes a precisar los *medios* a partir de los cuales se procura resguardar ese interés colectivo. Algunas corrientes pusieron el énfasis en la persona que presta el servicio; otras apuntaron, o bien al elemento formal, es decir, el procedimiento y el régimen jurídico, o bien al elemento material, la naturaleza del servicio prestado (Groisman, 1995).

En el primer caso, si es el Estado el prestador de la actividad —ya sea por sí mismo o por concesión a un particular—, se trata de un servicio público. Cuando se invoca el elemento formal, se alude al régimen jurídico especial —denominado *exorbitante*— en el cual han quedado encuadradas las actividades reconocidas como de servicios públicos, en virtud de las facultades atribuidas a la autoridad pública y en función de las obligaciones de regularidad, continuidad, generalidad y uniformidad a las que están sometidas. A partir del elemento material, el jurista León Duguit —uno de los fundadores de doctrina en este tema— define el servicio público como

... toda actividad cuya ejecución debe ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes, porque esa ejecución es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y que es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante (Stoffaes, 1995: 7).

² La solución francesa a este problema fue la de hacer recaer en el propio Estado la responsabilidad de determinar cuáles son esos servicios. Esto produjo una situación un poco paradójica: «El Estado se legitima por actividades de servicio público, pero solo él determina su definición» (Stoffaes, 1995: 54).

Pero, quizá, lo más importante para destacar sea que, como señala Groisman (1995), todas las corrientes acuerdan que

cuando se caracteriza una actividad como servicio público, su realización constituye una función del Estado y este tiene la obligación de realizarla, sea de modo directo o concediéndola a personas privadas, bajo un régimen especial que asegure la prestación en forma regular, uniforme, general y continua (Groisman, 1995: 33).

De este modo, el régimen francés de derecho público fue constituyendo una doctrina de la intervención pública que influyó notablemente en los sistemas jurídicos denominados *continentales*, a punto tal que el concepto de *servicio público a la francesa* apareció como una referencia ineludible en el debate planteado cuando se transfirieron los servicios de provisión en red a manos privadas.

En efecto, la oleada de reformas promercado y la transformación abierta en las modalidades en que interviene el Estado a nivel mundial, desde mediados de la década de los setenta, puso en cuestionamiento estos principios tradicionales. Chevallier (2015) sostiene que la crisis de la noción jurídica del *servicio público* expresa un «doble fenómeno de desobjetivación», tanto a nivel de las representaciones relativas al Estado como en torno a la especificidad de lo público. Para el autor, la crisis del Estado de bienestar, junto con el proceso de globalización y el impacto de la apertura económica sobre las empresas proveedoras de servicios, dejó en jaque el carácter fundante de la teoría francesa del servicio público —y del Estado—, vinculada a los criterios de integración y de cohesión social. Del mismo modo, la necesidad de adecuarse a la normativa europea y a las instancias comunitarias también afectó la doctrina tradicional, sobre todo, por la distinción entre los *servicios de mercado* —económicos, sometidos a la competencia— y los *no mercado* —exceptuados de las reglas de competencia previstas en los tratados—, diferencia que la vertiente normativa francesa había precisamente evitado. Esta lógica mercantil también opera en el régimen de servicio universal, considerado más restrictivo que el público, al centrarse en el brindado a los

usuarios —aunque con resguardos mínimos, sobre todo, en materia tarifaria—, «mientras que la concepción francesa implica la atención a objetivos de interés general» (Chevallier, 2015: 74).

Acompañando el proceso de reforma del Estado iniciado en 1989, también en la Argentina, la doctrina jurídica dio cuenta de esta mutación y sentó nuevas bases conceptuales para referenciar el servicio público. Así, ante el traspaso a manos privadas, los servicios públicos adquirieron —como lo ha propuesto Mairal (1993)— el carácter de «industrias reguladas». Según este autor, el cese de los servicios públicos del Estado, su traspaso a los particulares y la creación de entes reguladores para controlar su funcionamiento supuso virar de la teoría tradicional del servicio público desarrollada en Europa continental a un modelo más cercano al *public utility* del derecho norteamericano e inglés.

El concepto de *public utility* fue construido con una óptica diferenciada respecto a la del *service public* francés. En el marco de la *common law*, las *public utilities* se definen como servicios vinculados con el interés público y sometidos —en virtud de este carácter— a una serie de controles por parte del Estado³. Del mismo modo que la jurisprudencia francesa con la noción de *interés general*, la doctrina americana tuvo la necesidad de definir el concepto de *interés público* remarcando que la propiedad se reviste de dicho interés cuando se utiliza de tal manera que afecta a la comunidad en su conjunto. Por tal motivo, «el propietario de un bien o el prestatario de un servicio de interés público debe someterse al control estatal, en pro del bien común y en la medida del interés que él mismo ha creado»⁴.

³ Entre las competencias de la administración estadounidense sobre las *public utilities*, pueden distinguirse las siguientes: poder de aprobar tarifas y controlar el beneficio de los inversores; facultad para fijar las condiciones y estándares técnicos para cada tipo de servicio; control de costes y control sobre los bienes afectados al servicio; facultad para determinar la extensión de las áreas de servicio e inspección y control patrimonial sobre los bienes de las compañías (Ariño Ortiz, 2005).

⁴ Dictamen de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de 1877, para el caso «Munn vs. Illinois» (citado en Ariño Ortiz, 2005: 28).

Progresivamente, se fueron precisando varias definiciones de estos servicios: la estrecha vinculación a un proceso de transporte y de distribución; el carácter de monopolios naturales; la obligación de proveer de manera universal condiciones equitativas y no discriminatorias, etc. La característica común a todas estas actividades deriva, fundamentalmente, de su desarrollo en condiciones monopólicas, razón que torna necesario que intervengan los poderes públicos para impedir el abuso de posición dominante en el mercado. Pero, a diferencia de la perspectiva francesa, donde el Estado posee la titularidad o *publicatio* respecto de las actividades consideradas de servicio público, en este caso, la intervención estatal se corresponde estrictamente con el ejercicio del poder de policía y excluye la posibilidad de rescate del servicio⁵.

En términos similares, para Cassagne (2013), la liberalización de la economía impulsada por las reformas de los noventa solo justifica que el Estado se entrometa en materia económico-social con el carácter de *subsidiariedad*. De acuerdo con esta orientación, el nuevo basamento conceptual de *servicio público* supone

- a) el reconocimiento de que la gestión del servicio público es tarea eminentemente privada; ello, salvo supuestos de insuficiencia o de necesidad de sustracción de las reglas del mercado; b) la limitación del régimen del servicio público a las actividades primordiales que satisfacen necesidades de naturaleza económica; c) la admisión de que la *publicatio*, esto es, la declaración de que una determinada actividad constituye servicio público, emana del Congreso; ello, para cada actividad específica y no en forma generalizada (Cassagne, 2013: 5).

⁵ La distinción es significativa, pues, en el caso de las *public utilities*, el Estado no delega el servicio, sino que se limita a controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las licencias otorgadas a los prestadores. Por el contrario, el atributo de la titularidad del Estado en el Derecho francés trae aparejada las siguientes consecuencias jurídicas: a) la transferencia de un servicio público al sector privado es esencialmente interina, dado que la prestación de la actividad revierte al Estado al finalizar la concesión; b) la reversión puede producirse incluso durante el transcurso de esta última, dada la posibilidad de rescate que corresponde a la administración; c) el concesionario no puede oponerse al rescate ni a modificar el servicio, si bien goza del derecho a ser indemnizado por las pérdidas que esto le ocasionara; d) las potestades de rescate y modificación son irrenunciables (Mairal, 1993).

Según esta perspectiva, corresponde al Estado la función de regular la economía, «que se configura básicamente —en su dimensión normativa— como una típica emanación del denominado poder de policía». Por tanto, se aboca a «estimular y proteger la libre competencia en beneficio de los consumidores» evitando conductas monopólicas, desregulando las actividades comerciales o industriales, además de contemplar otras finalidades básicas en materia de estabilidad de los suministros, la eficiencia y calidad en los servicios, y «protección de las libertades y demás derechos de los usuarios» (Cassagne, 2013: 7).

La diferencia, entonces, no es solo terminológica, sino que afecta, particularmente, el compromiso del Estado, ya que restringe sus competencias al ejercicio del poder de policía. Así, y, tal como ha quedado plasmado en la reforma constitucional de 1994, la nueva conceptualización del servicio público y el modelo regulatorio que conlleva admiten que el Estado intervenga solo para suplir el *efecto disciplinador* que ejerce la competencia y priorizan lo instrumental por sobre los diferentes puntos de vista e intereses de los distintos actores sociales y económicos involucrados en el proceso regulatorio⁶. Esto último implica trascender los criterios establecidos en torno a la dicotomía mercado-no mercado para reconocer no solo principios de regulación económica, sino también social.

El estudio de Majone y La Spina (1993) puede identificarse como un clásico, a propósito de la diferencia entre ambos tipos de regulación. Mientras la regulación económica funciona como un complemento del mercado y trata de contribuir a su buen funcionamiento, la social se sitúa más allá del mercado, precisamente, porque parte de reconocer insuficiencias en la lógica mercantil. En consecuencia, intenta morigerar sus efectos disruptivos y resguardar ciertos derechos básicos sobre el medio ambiente, la salud, la seguridad de los trabajadores, los intereses de los consumidores, o bien a encarar medidas antidiscriminatorias o de garantía de los derechos de ciudadanía (Majone y La Spina, 1993).

Entendido en este plano, el debate acerca de la regulación estatal se emparenta con la necesidad de un nuevo vínculo de los usuarios con los

⁶ Cabe aclarar que las visiones doctrinarias en torno al alcance del concepto de *servicio público* presentan una mayor diversidad (Fernández, 2014), y así lo refleja Balbín (2008, citado en Fernández, 2014), para quien este concepto posee una gran imprecisión y múltiples contradicciones.

servicios públicos, un vínculo superador de los esquemas tradicionales, en los que aquellos quedaban relegados al lugar de *administrados pasivos*. De esta manera, se reconoce un protagonismo activo de la ciudadanía en la exigencia de sus derechos y en la toma de decisiones en esta materia. Dicho propósito, conectado con la «ampliación y el fortalecimiento de la esfera pública», remite a un modelo de participación ciudadana y de control social capaz de expandir «la influencia política directa de la ciudadanía sobre el Estado y, en particular, sobre la administración pública, para aumentar la *accountability* y propender a su democratización» (Cunill Grau, 2012: 14).

Cabe destacar que los desafíos sobre estas temáticas siguen vigentes en el ámbito internacional, y así lo registran los postulados de la OCDE (2017), al reconocer que los enfoques tradicionales de las reformas pergeñados durante los ochenta y noventa ya no se adaptan a un mundo complejo, rápidamente cambiante e interdependiente. Asimismo, en la relación de los Estados con sus diferentes públicos, se evidencian situaciones heterogéneas, según el país de que se trate, razón por la cual todavía se impone en la agenda de las administraciones públicas la necesidad de trazar estrategias para potenciar la participación ciudadana, garantizar la transparencia y promover el principio de responsabilidad o *accountability*.

Para la OCDE (2017), todavía son dispares los esfuerzos realizados por los países para involucrar a los ciudadanos y usuarios en el diseño, la implementación y la revisión de las políticas públicas de carácter regulatorio, dado que, en la mayoría de los casos, la consulta llega tarde y tiene baja incidencia en las discusiones preliminares respecto de la naturaleza de un problema y sus posibles soluciones. Asimismo, la Implementación de los Principios de la OCDE para la Transparencia e Integridad en las Prácticas de *lobbying* demuestra que el cumplimiento de los estándares de integridad y códigos de ética sigue siendo bajo, y la mayoría de los representantes de intereses entrevistados por el organismo indicaron que no había sanciones por incumplimiento de normas o códigos de ética o, si existían, no eran lo suficientemente disuasorias. A su vez, en materia de transparencia, países como Canadá,

Corea, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, que fueron de los primeros en lanzar políticas de datos abiertos, se encuentran en una etapa más avanzada de implementación, especialmente, en lo que respecta a la disponibilidad y accesibilidad de los datos a través de un portal de gobierno a nivel central o federal.

El Documento concluye que las leyes y las normas pueden resultar motores importantes para el cambio; pero la experiencia también demuestra que el marco normativo no es suficiente para crear un compromiso duradero con los valores de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos, que deberá complementarse y fortalecerse con otras iniciativas vinculadas a las políticas de gobierno abierto, que comprometan a los funcionarios públicos a asumir el liderazgo en el campo de la cultura de la innovación. Por último, es crucial evaluar los resultados del sector público y comunicarlos a la sociedad, «especialmente en un momento en que una gran parte de la población ya no tiene confianza en las autoridades públicas» (OCDE, 2017: 53). En este plano, se reconocen como principales acciones para que el cambio permanente sea posible estimular el debate público, fomentar la participación ciudadana en las consultas públicas a fin de evaluar las políticas —y difundir, luego, los resultados obtenidos— e impulsar así una contribución más activa de la sociedad civil con la gestión de lo público.

En América Latina, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009) —que guarda sintonía con la mayor parte de los tópicos que preocupa a la OCDE— pone de manifiesto el compromiso de los Estados a adoptar políticas para que se desarrollen programas que formen, sensibilicen e informen a los ciudadanos sobre su derecho a participar en la gestión pública. Al respecto, el Documento logró consensuar los siguientes principios básicos: 1) la constitucionalización; 2) la igualdad; 3) la autonomía; 4) la gratuidad; 5) la institucionalización; 6) la corresponsabilidad social; 7) el respeto a la diversidad y no discriminación y 8) la adecuación tecnológica (CLAD, 2009: 5).

En el campo específico de los servicios privatizados, la Carta sostiene que «la creciente provisión de bienes y servicios públicos a través de entidades

mercantiles y de organizaciones sociales *obliga* [la itálica es nuestra] a establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a la gestión privada o social de servicios públicos transferidos por el Estado». Por tanto, «las políticas y normas de regulación sobre los bienes y servicios públicos transferidos por el Estado podrán contemplar los mecanismos de participación ciudadana pertinentes a tales formas de gestión» (CLAD, 2009: 7).

Los medios de participación contemplan una amplia gama de posibilidades y niveles de incidencia ciudadana en las políticas públicas, «sea a través de la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones» (CLAD, 2009: 9). Esto destaca la necesidad de asegurar que se articulen los mecanismos participativos, en especial, los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del Poder Legislativo o del Ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción.

En un claro reconocimiento al valor de las tecnologías de información y comunicación aplicadas a los procesos de participación ciudadana para potenciar el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas, en la Carta, también se registra el compromiso de los Estados iberoamericanos a «promover el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación» (CLAD, 2009: 11).

En la Argentina, pasados ya casi más de veinte años de la institucionalización de los ámbitos participativos que acompañaron el proceso privatizador y regulatorio de los servicios públicos, conviene revisar el derrotero legal y la puesta en funcionamiento de uno de los canales que ha sido objeto de importantes controversias desde sus orígenes, como lo son las audiencias públicas, para concentrarnos en sus alcances, limitaciones y nuevos desafíos.

2. Las audiencias públicas: configuración institucional y experiencias de funcionamiento

La articulación de un ámbito institucionalizado para que los usuarios participaran constituyó un eje de debate permanente durante la década privatizadora de los noventa. Y, ante la presión de los diputados opositores y de las asociaciones de usuarios y consumidores, la reforma constitucional de 1994 incluyó en su artículo 42, junto con el derecho a una información adecuada y veraz, la necesaria participación de dichas asociaciones y de las provincias interesadas en los organismos de control⁷. En términos generales, los entes reguladores pusieron en funcionamiento el procedimiento de audiencia pública, consagrado, además, en algunos marcos regulatorios de los servicios públicos, como es el caso del gas, la electricidad y el servicio de telefonía básica.

Las audiencias públicas constituyen un mecanismo que permite al Estado conocer las opiniones de los distintos actores involucrados en el proceso regulatorio y recoger información relevante para la toma de decisiones. Reglamentariamente, ofician como instancias de consulta, y no se prevé que las posturas y recomendaciones allí vertidas impliquen algún tipo de compromiso para los reguladores, si bien este tipo de procedimiento podría otorgarles un papel más activo a los usuarios en el proceso de control de los servicios públicos y formalizar, incluso, prácticas de concertación.

Para el caso específico de los servicios públicos de gestión privada, Cincunegui (1994) entiende que la audiencia pública es un procedimiento orientado a promover la participación social en el control de los operadores de esas actividades y de los propios organismos controladores. Brinda transparencia y publicidad a la función de control y permite lograr mayor eficacia en la toma de decisiones a través del conocimiento directo de los reclamos, demandas y opiniones de los usuarios reales y potenciales de los distintos servicios.

⁷ Cabe destacar que, en el marco de la Convención Constituyente, el despacho de mayoría de la comisión de redacción solo había propuesto la «intervención consultiva» de las asociaciones de usuarios. Posteriormente, y, a raíz de un intenso debate, el texto final la sustituyó por la «necesaria participación» de las asociaciones de usuarios en los organismos de control.

En materia de servicios públicos domiciliarios, el procedimiento para las audiencias públicas del Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) se sancionó de manera definitiva en 1994. Un año más tarde, hizo lo propio el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); y, en 1996, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) finalizó la década de los noventa sin contar con un reglamento definitivo. En todos los casos, se señalaba el carácter informal, oral y público de las audiencias, así como la facultad de los entes para convocarlas y de los directorios respectivos para conducir las.

Asuntos tales como el otorgamiento de autorizaciones para prestar servicios y construir y ampliar instalaciones; operaciones de consolidación, fusión y adquisición de acciones entre empresas y grupos de empresas prestadoras; denuncias de conductas anticompetitivas o abusivas de la situación de monopolio; modificación de tarifas, violaciones al marco reglamentario y renovación de habilitaciones suponen —aunque no en todos los casos— la obligatoriedad del llamado a una audiencia pública. Sin embargo, el carácter no vinculante de las opiniones allí vertidas limitaba *ex ante* la potencialidad de este mecanismo, si se toma en cuenta, además, que las reglamentaciones no especificaban plazos concretos ni para la publicación de la convocatoria ni para dar a conocer las resoluciones una vez sustanciada la audiencia. Por consiguiente, la difusión de las deliberaciones y sus resultados quedaba sujeto al arbitrio de las autoridades de los entes.

En esta primera etapa de funcionamiento, las audiencias para tratar el rebalanceo tarifario del servicio telefónico (1996), el «gran apagón» de Edesur (1999) y las polémicas renegociaciones contractuales del servicio de agua potable (2000) fueron emblemáticas y tuvieron un alto nivel de repercusión. Pero, a juicio del conjunto de las asociaciones de usuarios, una vez implementadas la mayoría de estas, quedaban al descubierto los problemas clave de la regulación: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes, junto con visibles situaciones de captura política o empresarial. No obstante, no dejaban de notarse importantes avances en términos de fortalecimiento y reconocimiento de estas entidades como representantes de los usuarios y consumidores para exigir cuentas al Estado y al sector privado (López, 2018).

De hecho, en el caso de «el gran apagón», el influjo ejercido desde la audiencia pública fue fundamental para modificar la posición de la prestataria del servicio, quien se vio obligada a pagar los resarcimientos monetarios correspondientes a los usuarios damnificados por los cortes de electricidad. A diferencia, y, pese al rechazo unánime a cualquier incremento tarifario como mecanismo para financiar obras de expansión dispuesto en la audiencia pública por el caso Aguas Argentinas, el ente regulador decidió convalidar un aumento tarifario, que llegó casi un año después sustanciada la audiencia, dado que la normativa vigente en ese momento no establecía plazos prefijados para emitir resolución por parte del ETTOS.

Tras la crisis de 2001, en el período de la posconvertibilidad, una serie de reformas normativas generó ciertas expectativas en torno a la posibilidad de modificar la frágil institucionalidad regulatoria que acompañó la estrategia de privatizaciones en la Argentina. En efecto, la Ley N.º 25 561, de 2002, de Emergencia Económica, autorizaba al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos con las privatizadas en materia de tarifas, calidad de los servicios, planes de inversión, accesibilidad, seguridad y rentabilidad de las empresas (artículo 9), lo que auspiciaba una suerte de revisión integral del régimen regulatorio. Sin embargo, el hecho de que el Gobierno a cargo del Dr. Duhalde pretendiera imponer aumentos tarifarios por decreto desencadenó fuertes críticas por parte de las asociaciones de usuarios. Impugnado el representante de estas entidades en la mesa de negociación, sucesivos fallos judiciales frenaron las audiencias previstas por ausencia de información y por haber tergiversado los propios objetivos presentes en la ley, dado que solo se pretendía discutir dichos aumentos y no los términos globales de los contratos, como planteaba la norma.

A partir de 2003, la llegada de los nuevos gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner produjo importantes modificaciones en el escenario de los servicios públicos privatizados, ya sea por la reestatización de algunas empresas —Correo, Aguas, Aerolíneas, entre otras— como por las nuevas cláusulas impuestas en la Ley de Defensa del Consumidor, modificada en 2008 (García, 2015). La agenda política

retomaba la cuestión regulatoria. No obstante, la etapa dejó trunca iniciativas de mayor alcance, que ponían en discusión los fundamentos político-económicos de los marcos regulatorios elaborados durante los noventa y, con ello, la propia dinámica de la participación social.

Así, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo para instaurar un Régimen Nacional de Servicios Públicos procuraba subsanar gran parte de las fallas regulatorias de origen creando por ley organismos reguladores, asegurando la participación de usuarios y consumidores, representantes de las provincias y «veedores de los trabajadores» de las empresas prestatarias, y consagrando, además, la audiencia pública como mecanismo para la toma de decisiones centrales de la regulación, tales como ajustes de tarifas o modificaciones contractuales. Pero la propuesta, que ingresó a la Cámara de Diputados el 24 de agosto de 2004, no tuvo tratamiento y perdió, finalmente, estado parlamentario en 2006. En rigor, no existía una postura unificada dentro del propio Gobierno, por lo que dicha iniciativa ofició de *herramienta de presión* en el marco de la táctica confrontativa y negociadora a la vez con las empresas de los servicios (López, 2018).

En línea con el modelo de configuración institucional heredado en el esquema gubernamental, la política regulatoria adquirió un carácter altamente centralizado en la instancia política del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en tanto que los entes reguladores cumplieron, como desde sus orígenes, un papel residual. Hasta el final del período kirchnerista, la mayoría de ellos, o bien fueron intervenidos —CNC, CNRT, ENARGAS—, o bien tuvieron designaciones de autoridades de modo irregular, sin pasar por el Congreso Nacional —ENRE— o sin completar los representantes de las distintas jurisdicciones —ERAS—. En ese marco, el avance en materia normativa no fue suficiente para recrear las prácticas participativas, dado que no se habían modificado las asimetrías entre los actores —de hecho, fue eliminado el representante de los usuarios en la Comisión Renegociadora— ni se había activado una efectiva participación institucionalizada, salvo en el caso del nuevo Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), donde la Comisión de Usuarios quedó formalizada por la Ley N.º 26 221, de 2007 (López, 2018).

Cuadro 1. Normativa de origen para instaurar el procedimiento de audiencias públicas de los servicios públicos domiciliarios de gestión privada

Electricidad	Ley N.º 24 065, de 1992 (vigente) Res. ENRE N.º 39/1994
Agua potable	Decreto PEN N.º 999/1992 Resolución ETTOS N.º 140/1995 Ley N.º 26 221, de 2007 (vigente)
Gas Natural	Ley N.º 24 076, de 1992 (vigente) Res. ENARGAS N.º 4089/2016 (vigente)
Telecomunicaciones	Decreto PEN N.º 1185/1990 Res. Sec. de Comunicaciones N.º 57/1996

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa

3. La normativa vigente

Durante la gestión de Néstor Kirchner, cobró lugar otra medida: el Decreto N.º 1172/2003, Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, elaborada con los aportes de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia, la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y el Foro para la Transparencia. En lo sustancial, la norma postuló fortalecer la relación del Estado con la sociedad a fin de alcanzar las reformas institucionales necesarias para el logro de una «democracia legítima, transparente y eficiente» y a los efectos de «integrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y transformarlos en actores principales en la tarea de gobernar». En este caso, los mecanismos de participación reglamentados fueron las audiencias públicas, la publicidad para la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los directorios de los entes reguladores de los servicios públicos.

En los considerandos normativos, el acceso a la información pública se califica como

un prerequisite de la participación, que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.

El Reglamento establece un plazo no mayor de diez días para brindar la información requerida, que puede prorrogarse en forma excepcional por otros diez días más; se prevén sanciones para el funcionario público que, en forma «arbitraria e injustificada», obstruya el acceso del solicitante a la información requerida. Las causales para la denegatoria de un pedido se vinculan, entre otros, con el carácter reservado, confidencial o secreto que pudiera tener una información, y cuya publicidad pudiera afectar intereses estratégicos del Estado o los derechos básicos de cualquier ciudadano.

Por gestión de intereses —o actividad más conocida como *lobby*— se define

toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, por sí o en representación de terceros —con o sin fines de lucro— cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Los funcionarios del Poder Ejecutivo Nacional están obligados a registrar toda audiencia que tenga por objetivo las actividades antes definidas, y, a tal efecto, debe crearse un Registro de Audiencias de Gestión de Intereses, cuya información es de carácter público. Cabe destacar que los funcionarios que incumplan las obligaciones estipuladas son pasibles de sanciones, acordes con el artículo 248 del Código Penal, mientras que

corresponde a la Oficina Anticorrupción recibir, formular e informar a las autoridades responsables las denuncias que se realicen respecto del incumplimiento del presente régimen.

La elaboración participativa de normas es un procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas y de proyectos de ley para que el Poder Ejecutivo Nacional las eleve al Congreso de la Nación, cuando las características del caso —respecto de su viabilidad y oportunidad— así lo impongan. El procedimiento —similar al de las audiencias públicas— debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, informalidad y gratuidad.

Por su parte, en las reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos, el órgano de Dirección habilita a la ciudadanía y a los medios de comunicación a presenciar como oyentes los encuentros de las entidades, salvo que las reuniones tengan el carácter de reservado. Los reguladores deben publicar la convocatoria a sus reuniones, con una anticipación no menor de cinco días de la fecha propuesta para su realización, en su sitio de Internet, en las carteleras de las mesas de entrada y en los espacios destinados a atender al público. Posteriormente, las actas de las reuniones deben estar a disposición de las personas que las soliciten, y deben publicarse en la página en línea del Ente Regulador, en un plazo no mayor de quince días una vez celebrada la reunión.

Respecto a las audiencias públicas, se estableció un reglamento con un marco general para todos los organismos, entidades, empresas, etc., del ámbito del PEN, a fin de posibilitar, mediante una instancia institucional y de manera pública y transparente, un intercambio de «distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre cuestiones puestas en consulta». No obstante, «las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la audiencia pública no tienen carácter vinculante» (artículo 7). La norma viabiliza, entre otros aspectos, que toda persona física o jurídica pueda solicitar la realización de una audiencia ante la autoridad competente, quien tendrá un plazo de treinta días para expedirse de manera fundada. Además, se amplía la participación a quienes

tienen un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva en el tema objeto de la audiencia, y se definen su carácter público, los requisitos previos a su realización, el orden del día, la obligación de inscribirse en el registro de participantes y la posibilidad de acompañar documentación. En cambio, y, a diferencia de la normativa prevista en algunos entes reguladores, no se menciona la figura del *defensor del usuario* como parte del procedimiento.

Asimismo, constituyen otros avances la mayor precisión en lo que refiere a los plazos para publicar la convocatoria y las características que debe tener, especialmente, su difusión masiva; los tiempos para el uso de la palabra, la transcripción taquigráfica de todo lo expresado por los participantes, etc. Como cierre, transcurridos diez días de la finalización de la audiencia, debe redactarse un informe final que dé cuenta de las posturas allí sostenidas por los participantes, que deberá publicarse en Internet y en el Boletín Oficial. Un aspecto destacable radica en la obligación de la autoridad convocante de fundamentar, dentro de los treinta días de recibido el informe final, y en la resolución final correspondiente, de qué manera tomó en cuenta o desechó las opiniones de los participantes.

De este modo, la redefinición normativa pone de manifiesto importantes progresos, con mayor acercamiento hacia aquellas posturas que sostienen lo siguiente:

El principio de la audiencia pública es de raigambre constitucional, sea que esté en forma implícita o explícita como en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires... El único modo de aplicar al supuesto del artículo 43 la garantía del artículo 18, a fin de que pueda darse lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación denominó la efectiva participación útil de los interesados (Gordillo, 2006: 450).

Para este jurista, la audiencia pública debiera ser el primer peldaño, pero, al no efectivizarse otras formas de participación de los usuarios, como, por ejemplo, en los entes reguladores, no hay otra forma de tutelar y respetar el derecho de estos de defensa previa en sede administrativa como lo garantiza el texto constitucional (Gordillo, 2006). A la vez, plantea que

la participación, además de los derechos electorales, viene reconocida como obligación de los Estados y por otras normas supranacionales e internacionales, y se resaltan los beneficios que trae aparejada, en tanto «garantía objetiva de razonabilidad para el administrado», «mecanismo idóneo de formación de consenso de la opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia del obrar estatal», «garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios» y como «elemento de democratización del poder, conforme al ya clásico principio de que ya la democracia es no solo un modo de designación del poder, sino también un modo de ejercicio del poder» (Gordillo, 2006: 454).

4. Las audiencias públicas en el escenario actual

No obstante el avance normativo tras el triunfo de la coalición Cambiemos en 2015, las audiencias públicas volvieron a ser objeto de debate público, a raíz de los aumentos tarifarios anunciados en 2016 para el servicio público de gas natural. Esto derivó en una acción de amparo colectivo por parte del Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad (CEPIS) contra el Ministerio de Energía y Minería de la Nación (MINEM) con el objeto de que se garantizase el derecho constitucional a la participación de los usuarios, y de que, en forma cautelar, se suspendiese la aplicación del nuevo cuadro tarifario previsto por la Resolución N.º 28/2016, hasta tanto se diera efectiva participación a la ciudadanía.

Luego de que el Gobierno apelara, la Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró que le correspondía intervenir en el caso porque estaba en juego la interpretación de texto constitucional. Con su sentencia, el Tribunal frenó el aumento para los usuarios residenciales y estableció que era de cumplimiento obligatorio realizar la audiencia pública con anterioridad para establecer un nuevo cuadro tarifario. A su vez, dejó expresamente marcado que las opiniones vertidas en el procedimiento de audiencia debían considerarse efectivamente, dado que considerar que la participación no tenía esta incidencia en la decisión, volvería el

procedimiento de consulta en puro ritualismo. Esto dejaba sentada la diferencia entre la audiencia pública como «espacio de deliberación entre todos los sectores interesados, con un ordenamiento apropiado» que permitiera el intercambio responsable de ideas en igualdad de condiciones» o como instancia para «la mera notificación de una tarifa ya establecida» (Corte Suprema, 2016: 46). De este modo —y una vez más—, se necesitó recurrir a la Justicia para poner en marcha un canal de participación, aún cuando no poseyera alcance resolutivo.

Finalmente, la convocatoria se efectivizó a mediados de septiembre en la ciudad de Buenos Aires, con una fuerte presencia de fuerzas policiales, gran cantidad de manifestantes fuera del recinto, que no pudieron ingresar, y representantes de asociaciones de usuarios, cooperativas, entidades barriales, sector industrial y comercio, gremios, intendentes, legisladores, defensores del pueblo, etc. de todo el país. Si bien muchos de ellos estaban anotados para dar su palabra, no figuraban en los listados de inscripción.

Luego de casi tres días de debate y con más de cuatrocientos oradores, mientras que el Gobierno y las empresas prestadoras justificaron los aumentos, debido al «atraso en la actualización de las tarifas que provocó un deterioro general desde hace muchos años», la mayoría de los presentes calificó la audiencia pública como una formalidad. Otros argumentos giraron en torno a la falta de explicación del cálculo del valor del gas en boca de pozo que obstaculiza la posterior determinación del valor de la tarifa, el desconocimiento de la estructura de costos en el servicio de transporte y de distribución, la irrazonabilidad y la inaccesibilidad tarifaria para varios segmentos de usuarios, así como los límites de la tarifa social. Además, se puso en cuestión la transferencia de subsidios de los usuarios a las empresas y el retorno —como en los noventa— de la fijación de precios sobre la base de parámetros internacionales, y de las tarifas dolarizadas. En el cierre de las jornadas, el ministro de Energía Aranguren aclaró que —para las sucesivas revisiones tarifarias previstas— no serían necesarias nuevas audiencias porque los aumentos se fijarían por el mercado (MINEM, 2016).

Como se ha resaltado en el breve trazado de su recorrido institucional, las últimas experiencias vuelven a poner sobre el tapete los nudos conflictivos que persisten en este procedimiento participativo. Un primer aspecto que resaltar es la imprecisión de la normativa constitucional, que, al disponer la necesaria participación (artículo 42) y, ante la ausencia de reglamentación de este derecho, deja lugar a interpretaciones diversas respecto de su carácter consultivo o su poder resolutorio. De hecho, en algunos casos, se ha cuestionado la legalidad de la convocatoria a una audiencia pública por haber considerado que la reforma constitucional de 1994 era posterior al dictado de algunas de las normativas regulatorias o por haber desconocido que varios marcos regulatorios contemplan este mecanismo participativo. Asimismo, la mayoría de las audiencias se sustancia en la ciudad de Buenos Aires, en detrimento de una participación de carácter más federal que garantice una mayor representatividad de la concurrencia, en tanto que la cantidad y la calidad de la información es acotada, cuando no confidencial, por decisión del propio ente regulador.

Junto a estos déficits, las restricciones a la autonomía del regulador, producto de una institucionalidad que favorece un alto condicionamiento hacia los poderes políticos de turno, le otorgan baja influencia a este esquema participativo para «publicar la administración», a propósito de enfrentar «la apropiación privada del aparato público, la actuación autoreferenciada y la falta de responsabilidad pública» (Cunill Grau, 1997). Por último, no puede dejar de advertirse que —en la mayor parte de los casos, de manera *ex ante* o bien *ex post*— ha sido necesaria la intervención judicial para resolver cuestiones de carácter netamente político, como son el acceso, la calidad y la tarifa de los bienes y servicios públicos.

Reflexiones finales

El trayecto institucional de las audiencias públicas aquí analizado intenta poner de manifiesto los retos aún vigentes a fin de ejercer una democracia activa y empoderar a la ciudadanía para atravesar el cerco informativo que separa el Estado de la sociedad. En la práctica, el *status*

de garantía constitucional —avalado por la Corte Suprema— y el avance normativo no resultan suficientes a la hora de poner en funcionamiento las audiencias como espacio de deliberación colectiva y como posibilidad real de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones.

Una iniciativa de reformulación de los procedimientos vigentes en materia de audiencias públicas impone —en primer lugar— un detalle más exhaustivo de los temas que, necesariamente, debieran tratarse en esa instancia antes de tomarse un curso de acción. A su vez, la decisión del regulador debiera tener en cuenta la propuesta asumida por la mayoría de las partes en la audiencia, considerando su validez en función del aporte de pruebas evidentes y de su consistencia con los marcos legales de aplicación. Como sucede en los Estados Unidos, la implementación de este procedimiento a cargo de las Public Utilities Commissions contempla la participación de ciudadanos organizados. Pero, a su vez, se acude a funcionarios públicos de otras agencias —denominados *proxy advocates*— a quienes se les paga por tutelar los intereses subrepresentados de algunos grupos de usuarios. Se reconoce, entonces, que no toda la ciudadanía posee ni el tiempo, ni el interés, ni los recursos para participar efectivamente en los complejos procedimientos regulatorios, y que las organizaciones de usuarios y consumidores, a menudo, no son representativas de la totalidad del público (López, 2018).

Como paso previo a la sustanciación de la audiencia pública, resulta fundamental difundir su convocatoria y la información necesaria para conocer y estudiar las diferentes proposiciones ofertadas por el regulador y los regulados. La figura del Defensor del Usuario, presente en los marcos regulatorios, pero fuera del nuevo decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, debiera constituirse en el canal de asesoramiento legal y técnico de los representantes de los usuarios, a modo de encarar las asimetrías de información y los desniveles de saberes técnicos entre las partes involucradas. Como también ha observado la teoría, no puede desconocerse el riesgo de *captura* empresarial que enfrentan los reguladores, máxime cuando existe dependencia económica de los organismos, financiados mayoritariamente con recursos

provenientes de las empresas reguladas. En este plano, la representación legítima de los usuarios en las audiencias resulta un contrapeso válido para neutralizar este problema, lo que garantiza formas de relación entre la administración pública y los usuarios de servicios públicos más cercanas al modelo de concertación y más acordes con los postulados fundamentales de la regulación social.

Del mismo modo, la posibilidad de avanzar hacia formas *realmente* democráticas del control de lo público tampoco puede eludir la carente materialización de las propuestas fundadas o de muchas de las consideraciones de los usuarios que —la mayoría de las veces— se desatienden en los dictámenes finales del regulador, lo que transforma la audiencia en un espacio que informa una decisión ya tomada. Por ello, el control social debe reconocerse como parte de un procedimiento público que exprese los intereses conflictivos en juego y la pluralidad de visiones que estos conllevan. Se trata, entonces, de imponer transparencia sobre los costos, sobre las condiciones técnicas y sociales de la producción y el producto o el servicio final para defender los derechos de acceso a los bienes comunes y tener poder de incidencia en la definición de una política pública que permita realizarlos.

Como se ha reseñado al principio de este artículo, el cambio en el concepto de *servicio público* presente en el Estado posreforma se acompañó de una institucionalidad regulatoria endeble. Y, todavía, queda pendiente construir nuevos consensos para configurar un régimen de regulación integral capaz de discutir las políticas públicas para garantizar que se presten los servicios esenciales, se establezcan leyes en materia de regulación económica y social, se diseñen institucionalmente los organismos reguladores, y las obligaciones empresarias y los derechos ciudadanos sean acuerdos deliberados que contemplen como posibilidad efectiva el involucramiento genuino de cada una de las partes.

Desde un plano más general, los avatares de la participación social en este segmento de la esfera pública podrían reconocerse como una de las numerosas tensiones que, en tiempos neoliberales, asume la democracia

en su conjunto. A propósito, Bauman y Bordoni (2016) resaltan la disminución de poder de los Estados Nación para enfrentar gran parte de los problemas originados en la esfera global.

Este divorcio entre el poder y la política (...) socava la capacidad de acción política que se necesita para abordar la crisis y mina la confianza de la ciudadanía en el cumplimiento de las promesas de los gobiernos. De ahí que la crisis actual sea, al mismo tiempo, una crisis de la capacidad de acción, una crisis de la democracia representativa y una crisis de la soberanía del Estado (Bauman y Bordoni, 2016: 36).

En la misma sintonía, las reflexiones de Agamben (2013) alertan sobre los peligros que supone la fusión entre legalidad y legitimidad. Para el autor, «las instituciones de una sociedad permanecen vivas solo si ambos principios permanecen presentes y funcionan en ellas sin nunca pretender coincidir» (Agamben, 2013: 13). E, inmediatamente, agrega, a fin de evitar posibles malinterpretaciones de esta tesis, que, si en las democracias modernas, «el principio legitimante de la soberanía popular se reduce al momento electoral y se resuelve en reglas procedimentales jurídicamente prefijadas, la legitimidad corre el riesgo de desaparecer en la legalidad y la máquina política igualmente se paraliza» (Agamben, 2013: 14). De allí el riesgo de la hiperjudicialización de los conflictos sociales, que termina por anular la política como ámbito natural para discutir y tomar decisiones de los asuntos públicos.

De esta forma, el nuevo criterio de legitimidad que pretende estructurar el neoliberalismo, basado no solo en la judicialización de lo político, sino también, como planteaba Foucault, en la «judicialización de todas las esferas de la vida social» (Rossi y Blengino, 2011), procura reemplazar la práctica democrática para la toma de decisiones. Esto posibilita que se corra el riesgo de vaciar de contenido la representatividad popular y el compromiso del Estado para con el interés general. De allí, entonces, que la participación social se impone como un requisito necesario para construir ciudadanía y evitar que la legitimidad de la democracia como sistema de convivencia no se continúe erosionando.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2013). *El misterio del mal*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editores.
- Ariño Ortiz, G. (2005). «Responsabilidades del Estado en materia de servicios públicos». En *Revista de Derecho de las Telecomunicaciones e infraestructuras en red*, (8), 23, pp. 11-34.
- Bauman, Z. y C. Bordoni (2016). *Estado de crisis*. Buenos Aires: Paidós.
- Cassagne, J. (2013). «La permanencia y utilidad del servicio público como institución jurídica». En *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica*, 6 [en línea]. Disponible en <https://arijeditores.com/articulos.php?idarticulo=67188&print=1#indice_2> [Consulta: 20 de julio de 2018].
- Cincunegui, J. (1994). »El procedimiento de audiencia pública en el sistema de control de los servicios públicos». En *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, XVI, 189.
- CLAD (2018). Consenso de Guatemala [en línea] Disponible en <<https://www.clad.org/images/declaraciones/ConsensoGuatemala-XVIIIConf-ES.pdf>> [Consulta: 31 de octubre de 2018].
- (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública [en línea]. Disponible en <<http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html>> [Consulta: 8 de octubre de 2018].
- Cunill Grau, N. (2012). «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 52, febrero, pp. 5-44.
- (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad.
- Chevallier, J. (2015). «Régulation et service public». En Boccon-Gibod, Th. y C. Gabrielli (dirs.). *Normes, institutions & régulations publiques*. París: Hermann.
- Fernández, B. (2014). «Breve reflexión sobre el Servicio público» [en línea]. Disponible en <<http://www.saij.gob.ar/>> [Consulta: 25 de julio de 2018].
- García, A. (2015). «Más derechos con participación acotada». En *Revista Sociales en Debate*, 9, pp. 6-9.
- Gordillo, A. (2006). «Capítulo XI». En *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 2. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

- Groisman, E. (1995). «Interés actual de la noción de servicio público». Buenos Aires.
- López, A. (2018). *Configuración y desarrollo de la institucionalidad regulatoria en Argentina (1990-2007). El caso de la privatización y regulación del servicio de telefonía básica*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Mairal, H. (1993). «La ideología del servicio público». En *Revista de Derecho Administrativo*, 14. pp. 70-84.
- Majone, G. y A. La Spina (1993). «El Estado regulador». En *Revista Gestión y Política Pública*, II, (2), pp. 197-261.
- OCDE (2017). *Panorama des Administrations Publiques 2017* [en línea]. Disponible en <https://doi.org/10.1787/gov_glance-2017-7-fr>. [Consulta: 15 de octubre de 2018].
- Oszlak, O. (1992). «Estado y sociedad: Las nuevas fronteras». En Kliksberg, B. *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP y Fondo de Cultura Económica.
- Rangeon, F. (1986). *L' idéologie de l' intérêt général*. París: Gallimard.
- Rossi, M. y L. Blengino (2011). «La lógica del neoliberalismo a partir de la interlocución de Immanuel Kant y la impronta de Michel Foucault». En Rossi, M. y A. López (comps.). *Crisis y metamorfosis del Estado argentino: El paradigma neoliberal en los noventa*. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.
- Stoffaes, C. (1995). *Services Publics: Question d' avenir*. París: La Documentation Française.

Fuentes

- República Argentina (1990). Decreto PEN N.º 1185/1990, Creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Publicado en el B.O. el 28 de junio.
- República Argentina (1992). Decreto PEN N.º 999/1992, Marco regulatorio de los servicios públicos de provisión de agua potable y desagües cloacales de competencia de Obras Sanitarias de la Nación. Publicado en el B. O. el 16 de agosto.
- República Argentina (1992). Ley N.º 24 065, Régimen de la Energía Eléctrica. Publicada en el B. O. el 16 de enero.
- República Argentina (1992). Ley N.º 24 076, Marco regulatorio del servicio público de transporte y distribución de gas natural. Publicada en el B. O. el 12 de junio.

- República Argentina (1994). Constitución de la Nación Argentina.
- República Argentina (1994). Resolución ENRE N.º 39/1994, Reglamento de Audiencias Públicas. Publicada en el B.O. el 9 de mayo.
- República Argentina (1995). Resolución ETOSS N.º 140/1995, Reglamento de Audiencias Públicas. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.
- República Argentina (1996). Resolución Secretaría de Comunicaciones N.º 57/1996, Reglamento General de Audiencias Públicas y Documentos de Consulta para las comunicaciones. Publicada en el B.O. el 23 de agosto.
- República Argentina (2003). Decreto PEN N.º 1172/2003 de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones. Publicado en el B.O. el 4 de diciembre.
- República Argentina (2007). Ley N.º 26 221, Creación del Ente Regulador de Agua y Saneamiento y de la Agencia de Planificación. Marco Regulatorio. Publicada en el B.O. el 2 de marzo.
- República Argentina (2016). Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 18 de agosto de 2016 [en línea]. Disponible en <http://www.parlamentario.com/db/000/000335_fallo-145.pdf> [Consulta: 30 de julio de 2018].
- República Argentina (2016). Resolución ENARGAS N.º 4089/2016, Procedimiento de Audiencias Públicas. Publicada en el B.O. el 31 de octubre.
- República Argentina. Presidencia de la Nación. Ministerio de Energía y Minería (2016). Registro de las Audiencias Públicas convocadas para el tratamiento del nuevo cuadro tarifario del servicio de gas natural [en línea]. Disponible en <<https://www.minem.gob.ar/prensa/25189/la-audiencia-publica-del-gas-natural-completa>> [Consulta: 30 de julio de 2018].

Laboratorios de innovación pública: apuntes para una hoja de ruta en materia de buenas prácticas*

Por Exequiel Rodríguez**

Resumen

Este artículo expone los resultados de un estudio comparado de casos de laboratorios de innovación pública americanos y europeos. Partiendo de la selección de diez casos de cada continente, se definen sus características, propiedades y atribuciones específicas, y, luego, se exploran similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades entre ellos. Se concluye la investigación con el desarrollo de lineamientos generales respecto a buenas prácticas en laboratorios de innovación pública.

Palabras clave

Gobierno abierto – innovación pública – laboratorios de innovación – participación ciudadana – buenas prácticas.

Abstract

The following article presents the results of a comparative case study between North and South American and European public innovation laboratories. Based on the selection of ten cases from each continent, their specific traits, properties and attributions are defined. Then, their

* La investigación en la que se sustenta este artículo forma parte de la tesis de grado del autor, «Laboratorios de innovación pública: un estudio comparado de casos americanos y europeos», dirigida por la Dra. Rita Grandinetti (UNR), que será publicada por la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red InnoLabs), integrada por socios de la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España y México, y financiada por el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

** Investigador del Grupo de Estudios en Innovación Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: <exequiel.rodriguez@icloud.com>.

similarities, differences, empirical variations and the regularities among them are explored. The research concludes with the development of general guidelines regarding good practices within public innovation laboratories.

Key words

Open Government – public innovation – innovation labs – civic engagement – good practices.

Introducción

Este artículo desarrolla algunos de los lineamientos más significativos de una investigación más amplia, encuadrada dentro de la primera etapa de creación de la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública (Red InnoLabs), impulsada gracias al Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). En este sentido, el primer objetivo de la red —satisfecho a partir de la investigación realizada— ha sido delimitar el concepto de *laboratorio de innovación pública* y ahondar en la identificación de experiencias a nivel internacional y sus buenas prácticas. En concreto, la investigación identifica, caracteriza y compara las experiencias americanas y europeas de laboratorios de innovación pública, explorando, especialmente, el impulso a estos espacios en el contexto de la expansión reciente del paradigma de gobierno abierto.

Este paradigma ha adquirido en la última década una relevancia central para la ciencia política, en general, y para la administración pública, en particular. Transparencia, colaboración y participación —sus principios rectores— no son conceptos nuevos para la disciplina. Sin embargo, sí es novedoso su desarrollo particular en el contexto contemporáneo, ya sea por el impacto que las tecnologías de información y comunicación (en adelante, TIC) han tenido en su puesta en práctica o por las transformaciones que las nuevas metodologías para la innovación, centradas en el ciudadano, han impulsado en la propia gestión pública.

En este sentido, como se verá a lo largo de este artículo, los laboratorios de innovación pública se han ido posicionando como espacios emblemáticos

dentro de las políticas de gobierno abierto, sobre todo, en América Latina (Acevedo y Dassen, 2016: 28). Elementos de transparencia, participación y colaboración se encuentran presentes, y la innovación, entendida como proceso creador de valor público más allá del desarrollo tecnológico, es el motor fundamental de todas las iniciativas.

Sin embargo, la producción académica sobre el tema en español es aún escasa, con la excepción de los relevamientos realizados por Acevedo y Dassen (2016), Arros Valdivia (2016) y Rojas-Martín y Stan (2018). Debido a esto, no es el propósito de la investigación de la que se nutre este trabajo probar una hipótesis. Más bien, a partir de un trabajo comparativo, descriptivo y analítico sobre una selección de veinte casos, se busca generar un aporte novedoso —y necesario— en cuanto a buenas prácticas de laboratorios de innovación pública.

En síntesis, la novedad del fenómeno, su crecimiento reciente y exponencial, su relevancia para el campo de la ciencia política —a partir de su relación intrínseca con diversas problemáticas inherentes a la gestión pública— y la escasez de trabajos en español son algunas de las cuestiones que han despertado el interés en el desarrollo de la investigación. ¿Cuántos laboratorios hay? ¿A qué se dedican? ¿Qué metodologías utilizan? ¿Qué características comparten? ¿Cómo es su relación con las burocracias tradicionales? ¿Existen diferencias entre las experiencias americanas y las europeas? ¿Cuáles pueden considerarse casos arquetípicos? Estas preguntas son algunas de las que intentan abordarse —y comparar— durante el curso del trabajo.

1. Marco teórico

Los laboratorios de innovación emergen a partir de la necesidad de fomentar y extender las interfaces de participación y colaboración ciudadana en el marco del paradigma de gobierno abierto, sobre todo, en la coyuntura latinoamericana (Acevedo y Dassen, 2016: 28).

El concepto ha ido adquiriendo impulso en los últimos años a partir de la publicación del *Transparency and Open Government. Memorandum*

for the Heads of Executive Departments and Agencies (Obama, 2009), dado a conocer en el primer día de gestión del presidente de los Estados Unidos Barack Obama. Este documento compromete al Gobierno federal a impulsar agendas de transparencia, participación y colaboración dentro de la administración pública estadounidense. De acuerdo con Oszlak (2012: 11), formaliza la intención de generar en el Gobierno un nivel de apertura sin precedentes y de trabajar de manera conjunta con la ciudadanía para asegurar la confianza pública estableciendo mecanismos de transparencia, participación pública y colaboración.

Según Maríñez Navarro (2014), el concepto es, ante todo, polisémico. Algunos autores hacen foco en la cuestión tecnológica; otros, en las organizacionales; y otros remarcan la importancia de los datos abiertos y la transparencia (Maríñez Navarro, 2014: 439). Puede concluirse que, a lo largo de su desarrollo, se han complejizado las tres cuestiones básicas del concepto —transparencia, colaboración y participación— incorporando elementos ligados a la rendición de cuentas, la innovación pública, el desarrollo sostenible, la cooperación público-privada, etc.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre gobierno abierto e innovación pública? Esta última implica necesariamente el impulso de mecanismos de participación, colaboración y transparencia (Acevedo y Dassen, 2016: 29) —pilares del paradigma de gobierno abierto—. Y estos principios implican un cambio no solo en cuanto a las prácticas de la administración pública, sino también de la misma concepción de la acción estatal y de la sociedad en su conjunto. La información ya no se concibe como algo exclusivo del Gobierno, que ahora busca aprovechar las capacidades que surgen de la sociedad civil, la ciudadanía y el mercado; y el ciudadano deja de ser un beneficiario de servicios públicos o un cliente de empresas del Gobierno para convertirse en actor involucrado y protagonista de la vida en sociedad y de su administración (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014: 7).

Es evidente que el Gobierno —la administración pública— ya no monopoliza exclusiva y excluyentemente la resolución de problemas públicos. Por este motivo, requiere nuevas capacidades y aptitudes que se encuentran disponibles por

fuera de las tradicionales estructuras estatales y gubernamentales —innovación abierta— a partir de un proceso de carácter sistémico, de cocreación, apoyado en crear complicidad y respuestas con las personas y a través de ellas —*design thinking* e inteligencia colectiva— (Ramírez Alujas, 2016).

La necesidad de nuevas capacidades potencialmente obtenibles desde el exterior de las estructuras estatales clásicas por medio de la cocreación ciudadana conecta estos nuevos problemas que surgen en la escena contemporánea con el concepto de *innovación pública* —cuyos tres pilares son la innovación abierta, la cocreación y la inteligencia colectiva—, y los laboratorios de innovación son el espacio idóneo para conjugar estas tres características como *espacios-frontera*.

Como *espacios-frontera*, se define aquellos espacios que, a la manera de los objetos-frontera del *design thinking*¹, contribuyen a la comprensión y construcción conjunta entre actores con diferentes conocimientos e intereses y permiten el entendimiento común. El laboratorio de innovación actúa, en este sentido, como herramienta facilitadora, poniendo a disposición de la ciudadanía diversas técnicas para ayudarla a convertirse en cocreadora de políticas públicas (Pobes Gamarra *et al.*, 2015).

Si bien el conjunto de laboratorios de innovación es muy diverso (Mulgan, 2014), hay ciertas características útiles para diferenciarlos frente a los organismos públicos tradicionales (Acevedo y Dassen, 2016: 19). En primer lugar, la internalización del riesgo de las innovaciones. Los laboratorios surgen como entidades pequeñas y dinámicas con relativa independencia y mayor espacio para el fracaso que los organismos tradicionales. En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, se

¹ El *design thinking* o diseño de servicios es un enfoque y una práctica que asume la necesidad de colaborar con los implicados y que, aunque no necesariamente lo aborda de manera directa, tiende hacia un cambio estructural en las organizaciones para favorecer la transversalidad y la capacidad de adaptación a las formas cambiantes y subjetivas en las que se crea valor. Recurre a los procesos y habilidades propias del diseño para crear o aclarar el concepto de *servicio* —cuál es el valor y con quién se crea—, el proceso y el sistema mediante los cuales se produce el servicio, es decir, cómo se relacionan y actúan los diversos actores del servicio para crear valor (Pobes Gamarra *et al.*, 2015).

recurre a metodologías de experimentación, adopción rápida de proyectos piloto y evaluación de impacto. Experimentar y testear sus innovaciones en ambientes controlados les permite a los laboratorios conocer su impacto antes de ampliar su escala y reducir los costos de un posible fracaso. En tercer lugar, se requiere cierto *know-how* en tecnologías digitales y ciencia de datos. Suele contarse con equipos especializados en análisis de datos, programación y manejo de tecnologías digitales; sin perder de vista que, en su totalidad, los laboratorios suelen estar compuestos por un plantel multidisciplinario, lo que permite ampliar la visión tradicional de las organizaciones gubernamentales, combinar enfoques y visiones de la realidad, y aumentar los niveles de comprensión ante la diversidad social. Además, algunos laboratorios suelen incentivar espacios de colaboración, tanto entre diferentes carteras gubernamentales como entre estas y actores del sector privado, la sociedad civil y la academia. Siguiendo con esta característica, también se busca involucrar voces ciudadanas en procesos de diseño de políticas públicas, es decir, aprender de los usuarios y poblaciones objetivo de las políticas como etapa inicial en su proceso de diseño. Finalmente, en cuarto lugar, se destaca que algunos laboratorios tienen como objetivo promover un ambiente de innovación dentro de la administración pública fomentando actividades de capacitación para funcionarios públicos, investigación y difusión de metodologías de diseño, experimentación y cocreación (Acevedo y Dassen, 2016: 20-25).

A modo de síntesis, se concluye este marco teórico con la elaboración de una tabla de variables, elaborada a partir del modelo de *Démocratie Ouverte*², que ilustra los pilares, los componentes y las herramientas principales del concepto de *gobierno abierto*. Dichas variables serán insumo para la comparación de casos que desarrollar más adelante.

² Colectivo ciudadano independiente dedicado a la difusión del gobierno abierto en el mundo francófono.

Tabla 1. Elementos de un gobierno abierto

PILARES	COMPONENTES	MEDIOS
TRANSPARENCIA	Pedagogía ciudadana	• Uso y visualización de datos
	Datos abiertos	• Publicidad de los procesos de gobernanza • Infografías
	Monitoreo de políticas públicas	• Estrategias de comunicación • Indicadores de impacto • Fechas límite
PARTICIPACIÓN	Consulta ciudadana	• Identificación de críticas, sugerencias e ideas
	Deliberación con los ciudadanos	• Organización de debates públicos
	Codiseño de políticas públicas con los ciudadanos	
COLABORACIÓN	Derribo de silos y estructuras piramidales	• Dentro de las organizaciones • Entre las organizaciones
	Trabajo horizontal	• Entre las organizaciones • En el territorio Con • Herramientas de diseño de servicios • Metodologías flexibles Mediante • Participación de la ciudadanía • Promoción de la cooperación
	Promoción de asociaciones	• Dentro de y entre ONG • Autoridades públicas • Sector privado

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Démocratie Ouverte

En primer lugar, se identifican tres elementos que componen el pilar de *transparencia*: los dos primeros, pedagogía ciudadana y datos abiertos, se desarrollan a partir de instrumentos relacionados al uso y visualización de datos, la publicidad de los procesos de gobernanza y la elaboración de infografías. El tercero, monitoreo de políticas públicas, es posible a partir de estrategias de comunicación, desarrollo de indicadores de

impacto y establecimiento de fechas límite. En segundo lugar, el pilar de *participación* se sostiene en tres ideas: consulta ciudadana —útil a partir de la identificación de críticas, sugerencias e ideas—, deliberación con los ciudadanos y codiseño de políticas públicas con estos organizando e incentivando debates y encuentros públicos y abiertos. En tercer y último lugar, el pilar de *colaboración* se basa en tres ideas: el derribo de *silos* y estructuras piramidales —tanto dentro de las organizaciones como entre ellas—, el trabajo horizontal —entre las organizaciones y en el territorio, aplicando y facilitando herramientas de diseño de servicios y metodologías flexibles a partir de la participación de la ciudadanía y el incentivo a la cooperación— y la promoción de asociaciones —tanto entre las organizaciones no gubernamentales, los organismos públicos y el sector privado como hacia el interior de estos—.

2. Marco metodológico

La investigación se plantea como un trabajo descriptivo y analítico desde una perspectiva comparada que funcione como aporte preliminar en cuanto a buenas prácticas de laboratorios de innovación pública.

El énfasis del estudio comparado está puesto en la comprensión de la problemática a través de la recolección y el análisis de información cualitativa. Esto se logra, en primer lugar, a través del análisis documental; en segundo lugar, a partir de los testimonios, actividades y resultados coproducidos en el Taller de Trabajo para un Decálogo de Definición de un GobLab³ —parte del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública⁴—. Por último, se recurre también a los aportes

³ Actividad en la cual el autor del presente trabajo participó en calidad de invitado y relator.

⁴ Encuentro iberoamericano sobre laboratorios de gobierno realizado en Tenerife, España, el 7 de junio de 2018, organizado por el Cabildo de Tenerife, la Universidad de La Laguna, su Fundación General (FGULL), el Ayuntamiento de Adeje y NovaGob Lab. La colaboración entre estas organizaciones surge a partir de la creación de una escuela de gobierno en la Universidad de La Laguna, que, posteriormente, desarrolló el proyecto TOGIVE y la organización de cuatro ediciones de un Congreso Iberoamericano de Innovación Pública.

surgidos en el marco del Foro de Discusión del MOOC N.º 3: «Innovación Pública y Gobierno Abierto», unidad del curso de educación virtual sobre la temática derivado del proyecto TOGIVE5.

Debido al desarrollo exponencial que han tenido los laboratorios de innovación en la última década, su universo se encuentra en constante crecimiento. Es por esto por lo que, a los fines de la investigación, luego de presentar el panorama global de este universo, se decide trabajar con una muestra de veinte casos representativos: diez del continente americano y otros diez del continente europeo. Se intenta que la muestra dé cuenta de la amplitud y diversidad de laboratorios existentes, por lo que la constituyen casos con diferentes orígenes, escalas, áreas de intervención, métodos de trabajo, etc. Se acude, además, a la tabla de variables presentada al cierre del marco teórico de este trabajo como guía para delimitar qué elementos característicos de los pilares del paradigma de gobierno abierto pueden identificarse en cada caso.

El abordaje es de tipo comparado. La comparación permite desarrollar un análisis pormenorizado de lo que se estudia y agudiza la capacidad de descripción del investigador al permitir sintetizar los elementos diferenciadores y comunes de los casos seleccionados. En principio, se definen las propiedades y atribuciones de los casos que comparar para clasificarlos e identificar las variaciones empíricas del fenómeno en las distintas realidades examinadas. Se busca, así, explicar las diferencias y las semejanzas explorando patrones, procesos y regularidades existentes (Pliscoff y Monje, 2003).

En síntesis, la investigación se estructura de la siguiente manera:

- Se lleva a cabo el ajuste teórico-metodológico inicial, a partir del cual se caracteriza el universo de laboratorios

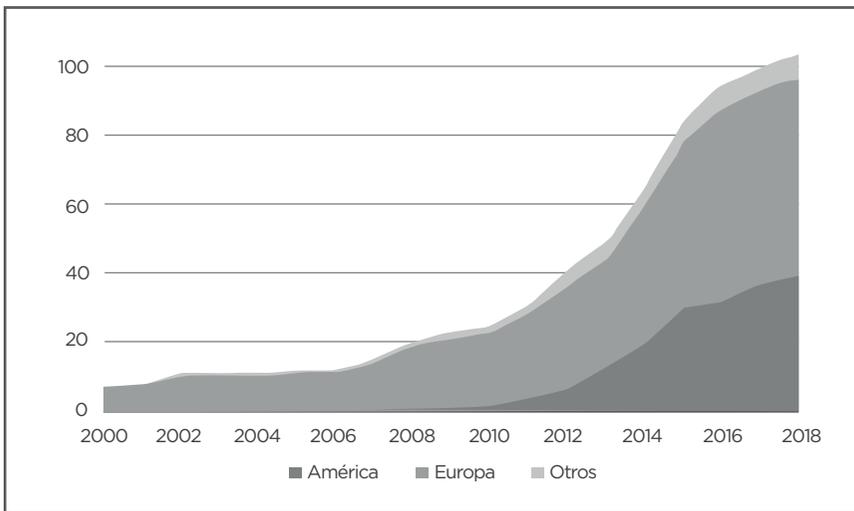
⁵ Proyecto financiado por la Unión Europea, cuyo fin es crear y poner en marcha una plataforma digital de educación virtual para formar en gobierno abierto. En su equipo de trabajo, participan universidades de la Argentina, España, Italia, México y el Reino Unido. El autor se desempeña, a la fecha de realización de la investigación, como parte del equipo encargado de su desarrollo.

a nivel mundial y se seleccionan los casos que abordar. Esto es producto de la revisión bibliográfica de investigaciones y publicaciones anteriores centradas en el estudio de casos de laboratorios de innovación pública, con especial hincapié en el continente americano y en el europeo.

- Luego de esto, se procede a recolectar información de cada caso consultando documentación institucional, normativa, notas periodísticas, sitios *web*, etc. En principio, se busca identificar variables, como país de origen, sector gubernamental del que dependen, áreas de intervención a partir de los proyectos que desarrollan, recursos, metodologías internas de trabajo, etc., con el objetivo de definir propiedades y atribuciones particulares de cada caso.
- Se prevé la participación —directa y a cargo de la relatoría del evento— en el Taller de Trabajo para un Decálogo de Definición de un GobLab —parte del I Encuentro de Laboratorios de Gobierno para la Innovación Pública— realizado en junio de 2018, con el fin de que los testimonios, las actividades y los resultados se conviertan en un insumo adicional a la información recolectada a través de los medios mencionados anteriormente.
- Además, se revisan los aportes, en términos de laboratorios de innovación, surgidos en el Foro de Discusión del MOOC N.º 3: «Innovación Pública y Gobierno Abierto», parte del curso de capacitación en gobierno abierto desarrollado por el proyecto TOGIVE.
- Finalmente, se sistematiza la información, y se procede a su análisis y comparación identificando similitudes, diferencias, variaciones empíricas y regularidades entre los casos.

El número de laboratorios de innovación pública e iniciativas similares ha crecido de manera vertiginosa durante la última década, en especial, en Europa —región pionera en cuanto a la temática— y en América. Esto coincide, no casualmente, con la expansión del gobierno abierto como modelo de gestión a partir del puntapié inicial dado por el Gobierno de los Estados Unidos en 2009 —sobre todo, en América Latina—. Hoy en día, existe más de un centenar de casos; y, prácticamente, la mitad ha sido gestada en los últimos cinco años.

Gráfico 1. Evolución del N.º de laboratorios y afines, con desagregación regional (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia

El continente europeo aparece como el precursor de los laboratorios de innovación; la experiencia de MindLab en Dinamarca es la primera y la que marca tendencia, y resulta paradigmática, incluso, hasta la actualidad. Además, el Reino Unido es un baluarte regional respecto a innovación y diseño, ya que cuenta con organismos orientados a la temática, como el Design Council y Nesta, desde mediados y fines del siglo xx, respectivamente.

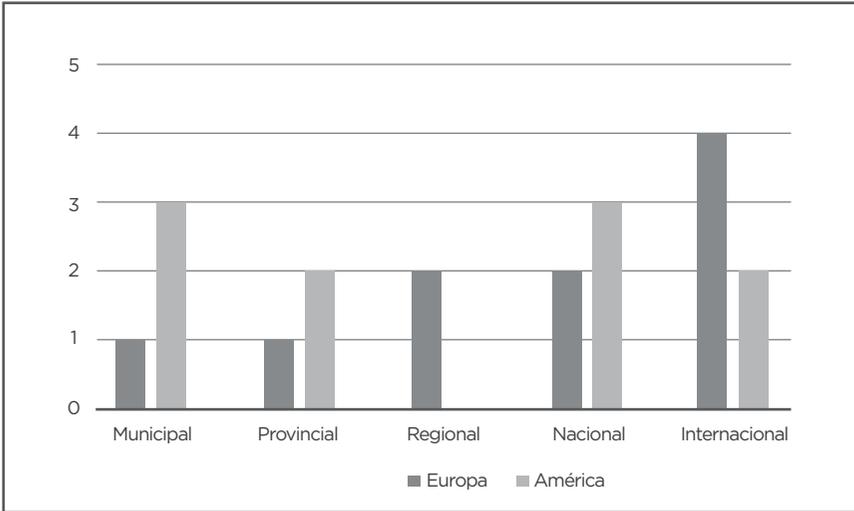
En el territorio americano, la ola innovadora es inseparable del *boom* del gobierno abierto luego de 2009, a partir del impacto regional y global, como ya se mencionó anteriormente, del *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* (Obama, 2009). Los Estados Unidos toman la delantera en la temática.

Para la investigación, a partir del mapeo anterior, se selecciona una muestra de veinte casos —diez del continente europeo y diez del americano— que revisar en profundidad:

- Buenos Aires LAB (Argentina), I-Lab (Estados Unidos), LABCapital (Colombia), LABgcba (Argentina), LabHacker (Brasil), Laboratorio de Gobierno (Chile), Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital (Uruguay), Laboratorio para la Ciudad (México), Santalab (Argentina) y The Governance Lab (Estados Unidos), en cuanto a experiencias americanas.
- Barcelona Urban Lab (España), Behavioural Insights Team (Reino Unido), Design Policy Lab (Italia), ExperioLab (Suecia), LABX (Portugal), Le LABO (Francia), MediaLab Prado (España), MindLab (Dinamarca), NovaGob Lab (España) y The Innovation Lab (Reino Unido), en cuanto a experiencias europeas.

A partir del análisis comparado, se obtienen los resultados que se desarrollan a continuación. En cuanto al alcance de los laboratorios, la mayoría, un 30 %, tiene un radio internacional. El 25 % trabaja a nivel nacional; el 20 %, a nivel municipal; el 15 %, a nivel provincial; y el 10 %, a nivel regional. Sin embargo, al abordar los casos americanos y europeos por separado, se observa que, en América, la mayor parte de los laboratorios, un 30 %, tiene un abordaje nacional, y otro 30 %, municipal. El alcance internacional solo se encuentra en dos casos, al igual que el provincial; y el regional, en ninguno. En cambio, en Europa, la mayoría de los laboratorios relevados, esto es, un 40 %, trabaja a nivel internacional, seguidos por un 20 % a nivel nacional, otro 20 % a nivel regional, un 10 % a nivel provincial y otro 10 % a nivel municipal.

Gráfico 2. Alcance de los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las temáticas abordadas, se evidencia que *innovación en el sector público* es la más relevante, ya que está presente en las actividades de quince de los veinte casos relevados. Esto se condice con la propia esencia de los laboratorios de innovación en su vínculo con el paradigma de gobierno abierto como modelo de gestión, donde la innovación en el sector público es parte fundamental.

Le siguen *salud y medio ambiente y tecnología, datos y digitalización*, ambas presentes en trece casos. La importancia del primer conjunto de actividades resulta un hallazgo interesante. Puede afirmarse que el apoyo a iniciativas de cuidado del medio ambiente, salud de calidad y desarrollo sustentable, lejos de ser una cuestión marginal en la agenda, ha devenido en tema ineludible para la sociedad y los gobiernos, en general, y para los laboratorios de innovación, en particular.

Actividades relacionadas con *democratización y participación ciudadana* se encuentran en doce casos, cuestión coherente, de nuevo, respecto

al paradigma de gobierno abierto y sus elementos de transparencia, participación y colaboración. A partir de aquí, aparecen las temáticas presentes en menos de la mitad de los casos. *Cultura y educación y desarrollo económico y empleo* continúan la lista en orden descendente con ocho casos cada una. Además, seis laboratorios desarrollan actividades relacionadas con *transporte y movilidad*; cuatro, actividades sobre *género*, y también otros cuatro, actividades vinculadas a *hacienda y finanzas públicas*. Cierran la lista de temáticas con tres casos *inclusión social y seguridad*, y, finalmente, *servicios públicos, infraestructura y vivienda*, con dos.

Sin embargo, a la hora de desagregarlas geográficamente, se observan claras diferencias en cuanto a las temáticas priorizadas por los laboratorios en cada continente.

En el continente americano, *tecnología, datos y digitalización* es la temática que prima dentro de las actividades de los laboratorios, ya que aparece en el 90% de los casos. Le siguen *democratización y participación ciudadana*, en ocho casos, e *innovación en el sector público*, en siete. Se identifican actividades en cuanto a *salud y medio ambiente* en las actividades de seis laboratorios. *Cultura y educación y desarrollo económico y empleo*, ambas con cuatro, se ubican a mitad del listado. Luego, se encuentran actividades relacionadas con *género, seguridad y transporte y movilidad*, con tres. Cierran la lista de temáticas *inclusión social, servicios públicos, infraestructura y vivienda, y hacienda y finanzas públicas*, con dos.

En cambio, en el continente europeo, se observa que la temática sobresaliente es *innovación en el sector público*, presente en las actividades del 80% de los casos. *Salud y medio ambiente* ocupa el segundo lugar con siete. *Cultura y educación, democratización y participación ciudadana, desarrollo económico y empleo, y tecnología, datos y digitalización*, con cuatro, se ubican a mitad del listado, seguidas por *hacienda y finanzas públicas, y transporte y movilidad*, con tres. Finalmente, se identifican actividades relativas a *género* en un caso, e *inclusión social* en otro caso singular. *Seguridad y servicios públicos, infraestructura y vivienda* no están presentes en los casos europeos relevados. La nula presencia de

estas dos temáticas, claramente, alude a la agenda particular de cada región; por ejemplo, la problemática de la (in)seguridad es característica de las sociedades latinoamericanas.

Gráfico 3. Temáticas abordadas por los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

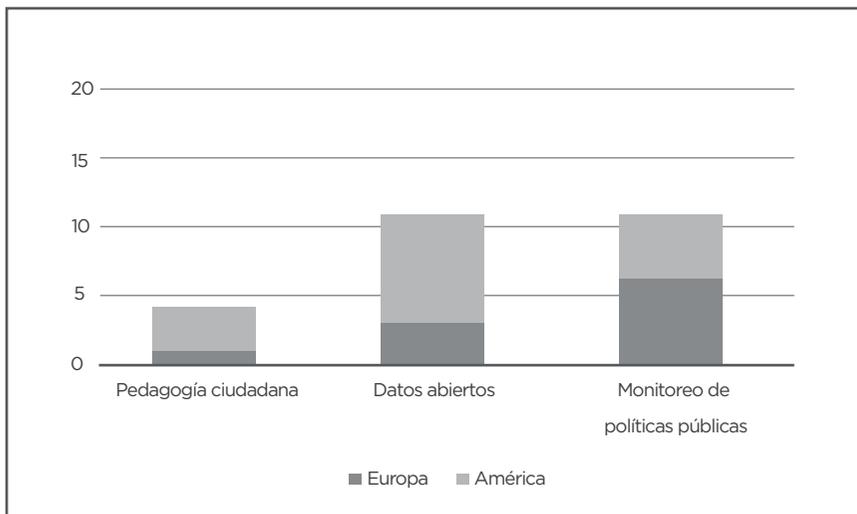
En otro orden de ideas, se identifican correspondencias entre los casos y los factores de un gobierno abierto desarrollados en el marco teórico de la investigación: transparencia, participación y colaboración.

Respecto al factor de *transparencia*, se trabaja a partir de la identificación en cada caso de los tres elementos que la caracterizan: pedagogía ciudadana, datos abiertos y monitoreo de políticas públicas. En principio, el 20% de los casos desarrolla alguna actividad relacionada a instancias de pedagogía ciudadana. En cuanto al segmento americano, aquí el porcentaje es del 30% y, respecto al europeo, del 10%.

En relación con el trabajo con datos abiertos, el 55 % de los casos desarrolla acciones en la materia. Este porcentaje es del 80 % al considerar los casos americanos y del 30% al examinar los europeos. En este sentido, contrastada con los bajos porcentajes del punto anterior, esta cuestión se evidencia como un aspecto sobre el cual es necesario reflexionar en el corto plazo —sobre todo, en América, debido a su notable presencia—: las actividades de transparencia centradas en la apertura y visualización de datos pierden sentido si no van de la mano de instancias de educación y capacitación ciudadana para utilizar y leer esos datos. Otro punto para destacar es el predominio del trabajo con datos en el continente americano, característica que responde a la relevancia que el paradigma de gobierno abierto ha tenido en América Latina respecto al impulso de laboratorios de innovación (Acevedo y Dassen, 2016) y a la apertura de datos gubernamentales (Mulgan, 2014).

El 55% de los laboratorios estudiados lleva a cabo acciones para el monitoreo de políticas públicas. En América, el porcentaje es del 50%, y, en Europa, del 60%.

Gráfico 4. Elementos de transparencia en los laboratorios analizados



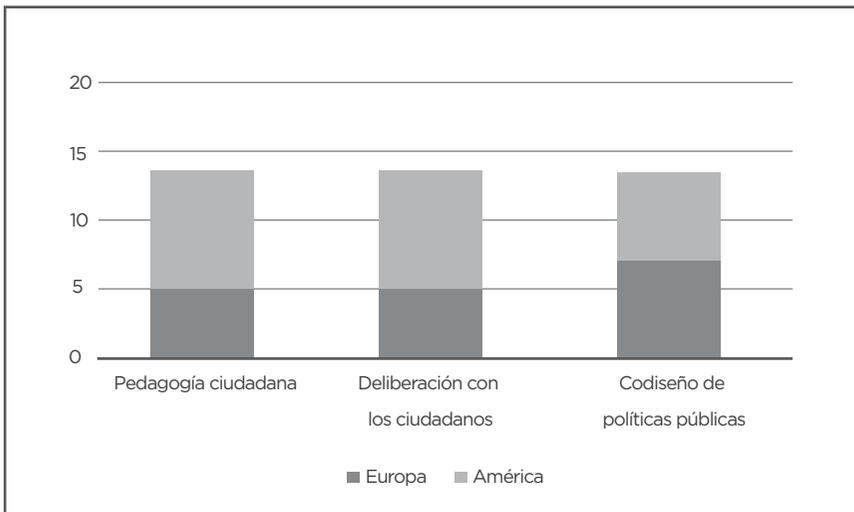
Fuente: Elaboración propia

Acerca del factor de *participación*, se busca identificar las siguientes variables: consulta ciudadana, deliberación con los ciudadanos y codiseño de políticas públicas con los ciudadanos. El 70% de los casos posee antecedentes en cuanto al impulso de instancias de consulta ciudadana. Al tomar los laboratorios americanos, el porcentaje es del 90%, y, al hacerlo con los europeos, del 50%.

Respecto al desarrollo de actividades que se relacionen con la deliberación con los ciudadanos, el 70% de los laboratorios estudiados las realiza. Este número aumenta al 90% al considerar solamente los casos americanos, y se reduce al 50% al hacerlo con los europeos. Esto también coincide con el argumento planteado anteriormente acerca de la relación intrínseca entre la apertura de laboratorios de innovación en América Latina y el impulso del gobierno abierto, relación no necesariamente presente en el continente europeo.

El 70% de los casos desarrolla actividades de codiseño de políticas públicas con los ciudadanos; este porcentaje se mantiene constante en términos del recorte geográfico realizado.

Gráfico 5. Elementos de participación en los laboratorios analizados

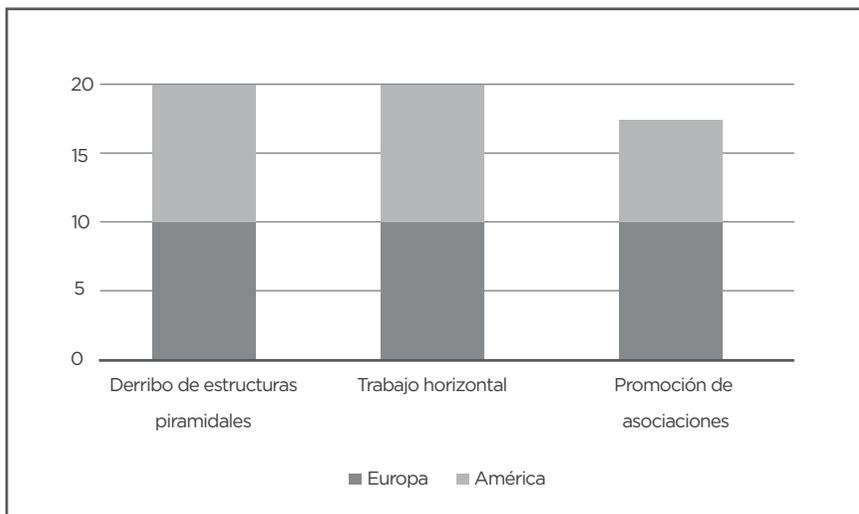


Fuente: Elaboración propia

En referencia al componente de *colaboración*, el análisis se sostiene en tres ideas: derribo de estructuras piramidales, trabajo horizontal y promoción de asociaciones. En términos generales, en este componente es en donde se identifica la presencia de la mayor cantidad de casos en las tres variables mencionadas. Sobre la cuestión inicial, derribo de estructuras piramidales, se reconoce que la totalidad de los casos impulsa actividades orientadas a ella. De igual forma, se constata que el 100% de los casos desarrolla prácticas de trabajo horizontal. Estos datos evidencian que los laboratorios suelen pensarse y plasmarse como instancias para la cocreación, el codiseño, la coproducción de ideas, de soluciones, de políticas —términos asimilables a los conceptos de *horizontalidad* y *colaboración*—.

El 90% de los laboratorios relevados se dedica a promover asociaciones, lo que se traduce en un 80% de casos que lo hacen en América y un 100% en Europa. Esto resulta esperable, ya que se conciben, generalmente, como espacios articuladores para la colaboración entre el Gobierno, los ciudadanos y, en algunos casos, el sector privado.

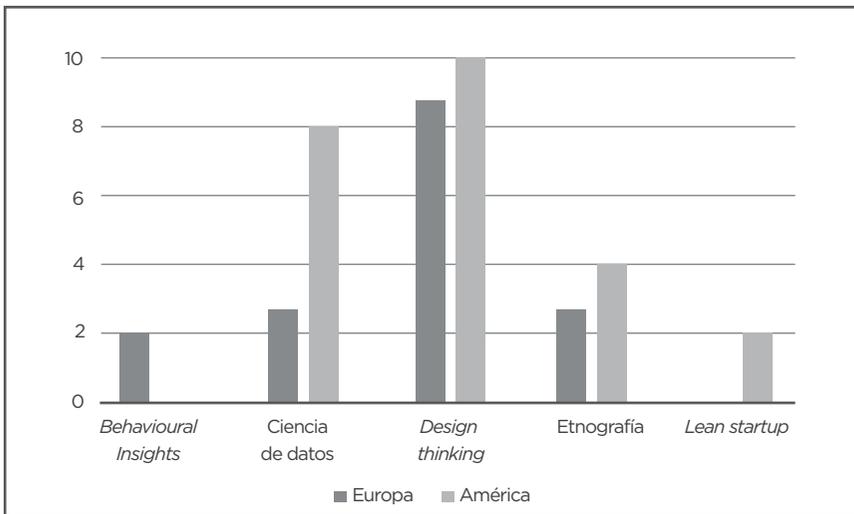
Gráfico 6. Elementos de colaboración en los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

Para concluir, cuando se aborda la cuestión de las principales *metodologías* utilizadas, se advierte un claro predominio del *design thinking* como herramienta para el desarrollo de las actividades de los laboratorios. Asimismo, se destacan las ciencias del comportamiento como recurso incipiente utilizado por algunos de los casos del continente europeo —en concreto, los dos casos británicos relevados—. La ciencia de datos predomina en el continente americano, y el *lean startup* aparece como curiosidad regional. Se utilizan herramientas etnográficas de forma similar en ambas muestras.

Gráfico 7. Principales metodologías utilizadas por los laboratorios analizados



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

En cuanto a las coincidencias de agenda encontradas entre ambos continentes, un hallazgo que vale la pena mencionar es la notoria presencia de iniciativas relacionadas al cuidado del medio ambiente en términos de desarrollo sustentable, detalle que se manifiesta con fuerza a ambos lados del Atlántico. Asimismo, la presencia de instancias de colaboración

ciudadana en prácticamente la totalidad de los casos muestra este elemento como la columna vertebral de los laboratorios de innovación pública. No puede pensarse un laboratorio sin hablar de horizontalidad, de redes, de articulación entre Gobierno, sociedad civil y empresas, de cocreación, codiseño, coproducción de ideas, respuestas o soluciones posibles.

Respecto a las particularidades latinoamericanas, el argumento sostenido tanto por Mulgan (2014) como por Acevedo y Dassen (2016), quienes plantean que la relación entre el apogeo del gobierno abierto y el establecimiento de laboratorios de innovación pública es mucho más marcada en América Latina que en el resto del mundo, se evidencia en gran parte de los resultados de la investigación.

La mayoría de los laboratorios de innovación latinoamericanos surge en el marco de las agendas de gobierno abierto de sus respectivos países; un hecho que, en principio, los diferencia de muchas de las experiencias de otras regiones, en donde no necesariamente aparecen como parte de las agendas locales de apertura gubernamental. Se conciben como el mecanismo principal —si no el único— para implementar las iniciativas de gobierno abierto en sus administraciones. Esto es útil para analizar las diferencias encontradas en cuanto al alcance de los laboratorios. Si bien la predominancia de alguna de las variables no es tajante, en América, la mayoría de los casos es de alcance nacional y municipal. En Europa, sin embargo, la mayor parte de los laboratorios se destaca por su abordaje internacional. En este sentido, en América Latina, los laboratorios de innovación pública suelen ser la piedra angular para la discusión y puesta en marcha de los Planes Nacionales de Gobierno Abierto, lo que puede verse como una de las causas de las variaciones mencionadas. Asimismo, esto también explica el predominio de temáticas ligadas a tecnología, datos y participación ciudadana en América. El lugar sobresaliente que ocupan los datos abiertos en las agendas de trabajo de los laboratorios americanos es el ejemplo paradigmático: el 80% de los relevados desarrolla algún tipo de actividad con datos, mientras el porcentaje se reduce al 30% en el continente europeo.

Algunas deudas pendientes se conectan con el fomento de la participación de los ciudadanos-usuarios no solo en los procesos de formulación,

implementación y evaluación de políticas públicas, sino también en los de monitoreo. Otras se vinculan al lugar marginal que ocupan las problemáticas de género en las agendas de los laboratorios y a la escasez de instancias de capacitación ciudadana para el aprovechamiento de, por ejemplo, el gran aluvión de datos públicos liberados a partir del *boom* del gobierno abierto, sobre todo, en términos de transparencia.

Vale mencionar también el planteo de Arros Valdivia (2016), quien sostiene que existen elementos culturales, sociales, normativos, políticos, presupuestarios, contingentes, históricos, narrativos, institucionales y motivacionales que están en constante dinámica influyendo directamente en los procesos de innovación, y que uno de los elementos fundamentales y necesarios para el sostenimiento efectivo de estas iniciativas es la voluntad política, ya que es esta la que facilitará u obstaculizará, en última instancia, los procesos innovadores.

Sobre el vínculo entre gobierno abierto, innovación y tecnología —cuestión que resulta transversal para gran parte de los casos analizados—, siguiendo a Mora Alfaro (2015), es insoslayable que las TIC favorecen las interacciones entre Estado y ciudadanía, ya que generan condiciones idóneas para la apertura de datos, la difusión de la información pública y la inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, y de acuerdo con Subirats y Fuster Morell (2013), bajo el paraguas de estos conceptos, no se ha puesto en cuestión el cómo y el qué de las acciones estatales; más bien, se han buscado en la novedad de los recursos tecnológicos disponibles maneras más eficientes, más ágiles, más rápidas de llevar a cabo las rutinas procedimentales ya establecidas, sin abandonar la lógica instrumental que las caracteriza. Aquí se traen a colación algunos interrogantes planteados por estos autores. ¿Posibilitan las TIC cambios en las estructuras tradicionales de poder? ¿Sirven Internet y las TIC para potenciar la autonomía y la capacidad de decisión sobre las políticas públicas? Todo esto es posible, siempre y cuando, los elementos tecnológicos se interpreten como un medio, una herramienta más de las que se dispone desde el paradigma de gobierno abierto para el impulso de procesos participativos, colaborativos y transparentes, y el concepto de *innovación pública* no se agote en una perspectiva primordialmente tecnológica.

Como cierre de este trabajo, se enumeran diez recomendaciones en términos de lineamientos generales de buenas prácticas de laboratorios de innovación pública. Esto se sustenta en la identificación de elementos presentes y exitosos en gran parte de los casos —las buenas prácticas propiamente dichas—, pero también considerando la ausencia de aspectos sobre los cuales es necesario reflexionar y la existencia de deudas pendientes que saldar.

Se recomienda, entonces, que, para el desarrollo de un laboratorio de innovación pública, se tengan en cuenta los siguientes puntos:

- Participación ciudadana en los procesos de innovación pública mediante la apertura de canales de escucha, proposición, monitoreo y evaluación, entre otros, como forma de democratización de los gobiernos y sus administraciones públicas.
- Colaboración ciudadana a partir de la coidentificación de problemas, y la cocreación y el codiseño de ideas y soluciones mediante metodologías centradas en el usuario —la más paradigmática es el *design thinking*—. Vale mencionar también las ciencias del comportamiento como conjunto incipiente y novedoso de técnicas para el desarrollo de procesos de innovación pública.
- Experimentación con el desarrollo de prototipos a baja escala, lo que necesariamente implica tolerancia al error y al fracaso. La creación de valor público y la replicabilidad de los productos exitosos son condición de la apertura de los procesos.
- Impulso de redes de trabajo entre Estado, sociedad civil, academia y sector privado. Esto incluye, por ejemplo, facilitación de contactos, espacios, financiamiento, capacidades, recursos, etc. Todo en un marco de transversalidad, multidisciplinariedad y horizontalidad.
- Transparencia a través del trabajo con datos abiertos. Además del acceso y la visualización de los datos, no debe dejarse de lado la

importancia de la pedagogía ciudadana para que los ciudadanos puedan acceder, comprender y utilizar esos datos.

- Apertura del ciclo de política pública, lo que implica la mejora de capacidades incorporando la visión del ciudadano. En este punto, son fundamentales la educación y capacitación a funcionarios públicos para laboratorios de gobierno y el contacto efectivo con los decisores en política pública para laboratorios ciudadanos.
- Tecnología como medio, no como fin, de los procesos de innovación. Uso y promoción de *software* libre y código abierto. *Hacking* cívico como forma de participación, involucramiento y apropiación ciudadana.
- Desarrollo sustentable: abordaje de las problemáticas de salud, ambiente, desarrollo económico, transporte y movilidad desde una perspectiva sostenible y respetuosa del medio ambiente.
- Perspectiva de género transversal a todo el proceso de innovación en la conformación de los equipos y las agendas, el desarrollo de las actividades y la ideación de los productos.
- Voluntad política como piedra angular y requisito básico para cualquier proceso innovador, garantía última para su efectivo sostén en el tiempo.

Resulta imprescindible dejar claro que los procesos de innovación se construyen a partir del intercambio, el aprendizaje, la creatividad y la adaptación, y no desde el trasplante de formas exitosas. La innovación cobra relevancia en tanto y en cuanto posibilita o no construir capacidades, que es lo que facilita, en última instancia, el logro de las metas propuestas (Grandinetti, 2011).

Referencias bibliográficas

- Acevedo, S. y N. Dassen (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Arros Valdivia, V. (2016). *La experiencia del laboratorio de gobierno y su contribución en el desarrollo de la innovación en el sector público chileno*. Santiago: Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Démocratie Ouverte [en línea]. Disponible en <<https://democratieouverte.org/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Design for Europe, La 27e Région y Fundación Nesta (2017). *Design and the public sector* [en línea]. Disponible en <<http://publicsector-map.designforeurope.eu/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Fuller, M. y A. Lochard (2016). *Public policy labs in European Union member states*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Grandinetti, R. (2011). «Innovación tecnológica en las organizaciones públicas: ERI, una propuesta metodológica». En *Revista Multidisciplina*, (10), pp. 43-56.
- Hernández Bonivento, J.; M. Gandur y J. Najles (2014). *Gobierno Municipal Abierto en América Latina. De la proximidad administrativa a la acción colaborativa*. Washington D. C.: Departamento para la Gestión Pública Efectiva y Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.
- Maríñez Navarro, F. (2014). «La transparencia: una reflexión ante la propuesta de Gobierno Abierto». En Walter, J. y D. Pando (comps.). *Planificación Estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa (CERALE), Universidad de San Andrés.
- Mora Alfaro, J. (2015). «Territorio, gobernanza y ciudadanía». En Grandinetti, R.; D. Beretta, G. Schweinheim y M. Rey (comps.). *Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

- Mulgan, G. (2014). *The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs* [en línea]. Disponible en <<https://www.nesta.org.uk/blog/understanding-social-and-public-labs/>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* [en línea]. Disponible en <<https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf>> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Oszlak, O. (2012). «Gobierno Abierto: promesas, supuestos, desafíos». Ponencia presentada en la VIII Conferencia Anual de INPAE, abril, San Juan de Puerto Rico, Estados Unidos.
- Pliscoff, C. y P. Monje (2003). «Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, octubre, Ciudad de Panamá, República de Panamá.
- Pobes Gamarra, I.; J. Palomar i Baget y M. Garcia Fortuny (2015). «Abordar problemas malditos con ayuda del diseño de servicios». Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, septiembre-octubre, Madrid, España.
- Ramírez Alujas, A. (2016). «Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública». En Cejudo, G.; M. Dussauge Laguna y C. Michel (coords.). *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: INAP y CIDE.
- Rojas-Martín, F. y L. Stan (2018). «Los laboratorios de gobierno: aproximación a los ecosistemas para la innovación pública». En *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*, (extra 1), pp. 141-149.
- Selloni, D. y E. Staszowski (2013). *Gov Innovation Labs Constellation 1.0*. [en línea]. Disponible en <http://nyc.pubcollab.org/files/Gov_Innovation_Labs-Constellation_1.0.pdf> [Consulta: 4 de septiembre de 2018].
- Subirats, J. y M. Fuster Morell (2013). «Gobierno Abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable». En *Revista TELOS: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, (94), pp. 77-80.

COMUNICACIONES

La impracticable gestión pública por principios

Por *Ricardo Schmukler**

Resumen

La discusión acerca de los principios que deberían orientar las estrategias de gobierno y administración pública suele tensarse en períodos de agitación en el régimen político-administrativo y en las coaliciones que se configuran con el fin de dirigirlo. Para organizar las prácticas cobijadas bajo la noción de *gestión pública*, al pensamiento ortodoxo le resulta lícito asumir que existen vectores normativos de la acción cuya sola postulación es razón suficiente de su eficacia, lo cual hace innecesario discutir la conveniencia de regirse por ellos y justificarlos más allá del solo hecho de enunciarlos. El presente artículo procura contestar esta infundada y desconcertante premisa.

Palabras clave

Administración pública – gestión – principios – teoría.

Abstract

On times of political unrest affecting the republican regime, as well as the coalitions established to rule upon it, discussing basic principles as a means to determine governmental and administrative strategies leads to stressful and inconsistent dispositions. To organize public affairs, orthodox theorists and practitioners tend to effectually assume that there are certain normative vectors whose efficacy relies just on its mere postulation, making its justification idle. The present article is intended to dispute this unfounded and baffling premise.

Key words

Public administration – public management – principles – theory.

* Doctor en Sociología de la Universidad Católica Argentina (UCA).

Introducción

Existen prácticas de gobierno y administración pública, y existe el estudio sistemático de dichas prácticas. Existen tiempos de relativa estabilidad y seguridad en las formas en que se organizan y conducen los asuntos públicos, y tiempos en que se cuestionan de manera cruda esas mismas formas por ineficaces, ineficientes, perimidas, perversas, autodestructivas. Aunque la práctica y su estudio se implican mutuamente, no son siempre concurrentes, y su divergencia suele agudizarse en períodos de *ansiedad paradigmática*, lo que renueva el interés por su discusión¹.

En muchos funcionarios, suelen coincidir la disposición para cumplir con el desempeño esperado del cargo y, en virtud de la actividad que realizan, estudiar su campo en profundidad. En particular, quienes asumen el ejercicio de la función pública no solo como cumplimiento de obligaciones o explotación de oportunidades, sino como servicio suelen valorar la importancia de la reflexión sistemática aplicada al trabajo. De igual modo, hay estudiosos que se preocupan por abonar su campo teórico con el examen del quehacer efectivo de funcionarios y agentes públicos para que su reflexión no resulte de forzar observaciones hasta que satisfagan los presupuestos de su teoría, sino de la concordancia entre la coherencia lógica de la conceptualización y la evidencia empírica. En ambos casos, la unidad del pensamiento, la acción y el juicio hace que la distinción entre el practicante y el teórico se diluya, en beneficio de ambos.

No obstante, la tónica de los últimos años ha sido la de desmerecer la implicación mutua de la teoría y la práctica, y negar la integridad epistémica, metódica y valorativa de la acción de gobierno y administración pública. Se ha menospreciado la importancia de interpelar los hábitos mentales y las certidumbres muchas veces erróneas y de abrirse a la consideración de distintas perspectivas teóricas para comprender la práctica política y administrativa. Ello equivale a negarse a la reflexión imaginativa y desconocer que ninguna

¹ En el sentido que le dan Fox y Miller (1996), en tanto inquietud promovida por las sensibles interpelaciones teóricas y prácticas al *status quo* de la AP que expresa la tradición clientelar-burocrática, que sigue vigente aunque se la considere agotada.

teoría por sí sola contiene todas las respuestas para los problemas, dilemas y paradojas de la gestión pública. Asumir que teorizar no es someter el buen criterio a abstracciones sin sustento ni apartarse de la práctica implica asumir también que la actividad reflexiva consiste en ser consciente de los supuestos que subyacen al pensamiento, la acción y el juicio que se imbrican en la gestión.

De los distintos factores que pueden haberse conjugado para desvalorizar el teorizar, aquí se discute la pretensión ortodoxa de otorgar valor de verdad a postulados abstractos y universales que se adoptan como principios ordenadores de la acción. Por *ortodoxia del campo*, se entenderá las formas burocráticas o cuasiburocráticas de gestión y las formas gerenciales o de mercado, cuya filiación mutua es reconocida (Cunill Grau, 2004: 52), así como sus combinaciones e hibridaciones con prácticas preexistentes.

A escala global, la caracterización genérica de las administraciones públicas como *burocracias* no registró variaciones significativas hasta la última década del siglo pasado. Sin perjuicio de cuán aproximado se encuentre cada caso al tipo ideal descrito por Weber, esta consideración se mantuvo, a pesar de la clara persistencia y alcance de prácticas patrimonialistas y clientelares, especialmente arraigadas en la cultura organizacional y administrativa de países como la Argentina. En ese contexto, pudo haber sido entendible que el debate teórico hubiese quedado circunscripto a especialistas y académicos, y ajeno a los funcionarios. Sin embargo, la ruptura de la tensión paradigmática simbolizada por la caída del Muro de Berlín y el fervor antiburocrático que, de inmediato, sacudió al mundo, dieron lugar a un vasto movimiento de reforma de los regímenes políticos y administrativos. No es este el lugar para discutir la tensión entre los propósitos de democratizar y desburocratizar ni las estrategias alternativas que se pusieron a su servicio. Baste con recordar que el dilema se presentó y sigue presente, y que aquel proceso estuvo signado por reclamos para ampliar el espacio público y la participación democrática, expandir las comunicaciones y transacciones libres, difundir tecnologías cada vez más sensibles para la vida social, en buena medida, acompañados de un debate considerable. En consonancia con ese movimiento político, las iniciativas de reforma de las burocracias públicas se adoptaron como una estrategia gubernamental de hecho consensuada internacionalmente².

² Las bases de la Nueva Gerencia Pública podrían rastrearse hasta el utilitarismo y el

El alcance de las iniciativas de corte gerencial fue muy desparejo, y sus logros quedaron muy por detrás de sus promesas. Las hibridaciones de burocracia y orientación por resultados no modificaron de manera sensible la pervivencia de la tradición. Sin embargo, pese a la frustrada promesa neogerencial y al creciente descontento de la sociedad, fruto de las inequidades que los cambios no saldaron y de los nuevos desajustes que generaron, el debate teórico fue mayormente eludido. Pudo más el afán gerencialista de no teorizar *cosa pública*, pues debía entenderse que el buen gobierno y la mejor administración no necesitan más que teorías fuertemente contingentes (Jones, 2000)³.

McSwite (1997) destacó que la administración pública es un campo de acción mal predispuesto en lo intelectual, pues es a partir de un fuerte y arraigado compromiso del funcionariado con la práctica que la tradición funda sus fortalezas. Este compromiso, a su vez, alimentó su desconfianza respecto de las abstracciones que no rinden homenaje a la inmediatez de la experiencia física. Me permito agregar que, en un sentido no siempre manifiesto, esto se asocia a la presunción de que solo importa el presente, siendo este el término que especifica la idea de *gestión*. En este

individualismo metodológico dieciochescos, pero su basamento próximo está en la crítica antiburocrática de economistas y politólogos institucionalistas de los cincuenta, mediada por teorías conductistas y de la elección racional. Sin embargo, en más que buena medida, el disparador conceptual del movimiento de los noventa está en el informe al Partido Comunista de la URSS (junio 1987) con el cual Mijail Gorbachov delineó el alcance de la *perestroika* (reestructuración) que pondría fin al régimen de la burocracia soviética. Solo después de este anuncio, cayó el Muro de Berlín, y Osborne y Gaebler publicaron *Reinventing Government* (1992), texto canónico de la NGP, cuyo prólogo auspiciaba una «perestroika americana».

³ Pongérese la autocongratulación de los auspiciantes de reformas de corte gerencial junto al creciente descontento social de las últimas dos décadas, manifiesto en actos de protesta y activismo por fuera de los marcos tradicionales instituidos, y la ineficacia relativa de los poderes gubernamentales y administrativos para contener la creciente inequidad, el desempleo y el subempleo, la apropiación de hecho de espacios públicos y privados, las migraciones y la criminalidad, incluyendo la trata y abuso de personas, el narcotráfico, el terrorismo y otras manifestaciones que han ido minando seriamente la confianza pública y la legitimidad de sus formas de gobierno y administración.

sentido, la duración, la trayectoria, el pasado y el futuro serían formas del tiempo accesibles solamente por la imaginación, formas ilusorias, meras declinaciones de un presente continuo y perpetuo⁴. Así como la vocación reformadora de la ortodoxia permite colonizar el futuro con conjeturas más o menos razonables, aun sabiéndolo *no-acontecido-todavía* y, como tal, incontrastable, también permite apropiarse del pasado actualizándolo mediante re-significaciones de igual modo incontestables. La ilusión de cancelar el tiempo —que es negar la historia y la cultura— y la pretensión de sustituir la reflexión imaginativa por la sujeción de los desempeños a principios generales es el problema central que discute el presente artículo.

1. El espejismo de una administración pública científica

Las formas de gobierno y administración pública son anteriores a la formación de los Estados, aún cuando, ya constituidos, se les conceda preeminencia. Toda vez que una comunidad de personas desarrolló un sentido idiosincrático de vida en común —familia, clan, tribu—, antes de constituirse formalmente en asociación política, realizó esa vida en común de alguna manera estructurada ordenando sus capacidades mediante la conservación y los cambios que posibilitaran que esa forma de convivir se reprodujera y perviviera. El autoreconocimiento implica organización y lenguaje, autonomía para nombrarse y nombrar, que es el primer acto idiosincrático de autoridad y, por ende, autogobierno. Significa capacidad para administrar los materiales y quehaceres de la vida pública. A partir de aquí, fue posible erigir una organización compleja, controlada, capaz de coaccionar y de imponer trabajos y tributos para proveer a la autoconservación y, quizá, ampliar el territorio y la hacienda, así como mantener el vínculo con otros Estados más o menos vecinos.

Es dable suponer que las formas de organizarse y administrar estuvieron regularmente acompañadas, precedidas y sucedidas por alguna clase de

⁴ Anunciar el «fin de la historia» como provocación intelectual —como se supone lo hizo Francis Fukuyama originalmente— tuvo virtudes que su postulación como dogma orientador de las prácticas políticas e institucionales esterilizó por completo.

argumento, ya sea como conjetura *ex ante*, explicación *ex post* o mezcla de ambas disposiciones teóricas. «Ningún problema nos pertenece más intensamente —dice Roberto Esposito— que aquellos que han sido pensados desde siempre» (1996: 14). Este señalamiento enfatiza que las cuestiones cruciales en materia de gobierno y administración pública son preestatales y que pertenecen a la forma primordial del pensarse a sí misma la vida social, que es conversación antes que desempeño ordenado y virtuoso, deseo antes que obligación, filosofía antes que ciencia. Naturalmente, la formación de los modernos Estados Nación y aún las formas asociativas supraestatales han agregado complejidad a los procesos de estructuración y a los debates, tanto en el orden de los fines como de los medios. Pero las preguntas clave sobre la vida pública no han variado en lo sustancial desde el fondo de los tiempos: ¿en qué consiste un buen gobierno y una sana administración?, ¿cuál es la forma deseable de procurar el bien común?, ¿cómo sería posible la justicia?

Postular que la práctica administrativa pública debe orientarse por principios es atributo de la ortodoxia, tanto en su forma clásica como gerencial, y clave de sus tradiciones y variaciones contemporáneas. También es de vieja data la prevención contraria a esta ilusión de reflejar, *espejar* en conceptos infatigables las múltiples redescripciones a que puede dar lugar cualquier experiencia humana. Michael Harmon puntualizó problemas y dilemas imposibles de soslayar toda vez que se reclama la regencia de los principios sobre la práctica administrativa pública, en el sentido de acción efectiva, conocimiento, experiencia. En síntesis, Harmon (1995) sostuvo que quienes procuren obrar en la práctica de conformidad con principios abstractos y tomar decisiones en consecuencia habrán de enfrentarse con la *aporía* o colisión entre principios competitivos, la imposibilidad de excluir las emociones del dominio de la acción, las pretensiones desmesuradas de una conciencia puramente *racional* y la ilusoria posibilidad de una moral individual.

Cuestionar la preeminencia de la racionalidad instrumental sobre otros disparadores de la acción administrativa no implica menoscabar las virtudes de la razón y los beneficios que trajo al mundo su disciplina,

aplicada de manera metódica para resolver problemas o aventurar el pensamiento en los distintos órdenes de la vida social. No se trata de auspiciar el desencanto con el saber riguroso ni de postular para la ciencia la necesidad de un antídoto anti o irracional que permita recuperar para las prácticas sociales las disposiciones y valores del tiempo de la magia y la superstición que la razón luminosa dejó atrás. No se propone aquí ninguna regresión semejante.

Las limitaciones de la ortodoxia para regir los procesos político-administrativos, en el marco del Estado de derecho, han sido debidamente acreditadas. Esas limitaciones se invocaron para justificar la avasallante disposición antiteórica y antipolítica de las iniciativas de reforma que auspició el *optimismo gerencialista* de los noventa para trascenderlas. Entre las formas burocráticas puras y el puro gerencialismo —casi nunca materializadas en su dogmática pureza—, hay una vasta diversidad de adaptaciones y mixturas, concurrentes al sostenimiento de la gobernabilidad de nuestro tiempo. Más allá —pues hay vida más allá de la administración científica, la burocracia y el mercado—, hay otras formas de pensar, actuar y valorar cosa pública, que derivan de persuasiones interpretativas, constructivas, pragmáticas, *conversacionales*⁵.

Por lo pronto, convendría abandonar por completo la pretensión de una *ciencia* del gobierno y la administración pública, y abogar, en su lugar, por una teoría integradora del pensar, el actuar y el valorar la *cosa pública*, en la multiplicidad de voces y duraciones, individuales y colectivas, que la realizan como conversación y le otorgan sentido. Esto es, abogar por una teoría genuinamente res-publicana, *cosapublicana*, de las prácticas y políticas institucionales que conciernen a todos. En su marco, sería posible reflexionar sobre la idea de ciencia de la gestión pública, pues obliga a preguntarse por la legitimidad de semejante autoridad —cuestión singularmente sensible en tiempos de desasosiego— y del poder fundado en tal capacidad. Ello incluye su utilidad o servicio, vinculada con las formas del convivir, que son siempre multidimensionales, complejas, inacabadas.

⁵ La misma Nuria Cunill Grau (2013) reconoce la existencia de este «arsenal teórico y práctico ya disponible que invoca la ampliación del espacio público como alternativa al tipo de participación ciudadana que sugieren los enfoques de mercado».

Toda declaración predica una forma. Decir *gobierno y administración pública* es hablar de las formas que asumen sus manifestaciones sensibles y representaciones mentales. De igual modo, presumir que la forma es un universal lógico de sentido y relacionamiento de tales manifestaciones es parte de los presupuestos metódicos de afirmar que la ciencia es sustento de la cuestión. Cabe advertir, no obstante, que comparar de manera metódica formas de pensar, hacer y valorar cosa pública no necesariamente reivindica una determinada práctica científica, sino que supone una búsqueda rigurosa y sostenida de significados y aspiraciones.

Debemos a Bonnin (2009) y al calor de la Revolución Francesa la primera obra en la cual se trató la administración pública como sistema científico. Al amparo del fervor iluminista, en 1808, postuló la *Ciencia Administrativa* que debía regir esta práctica, tanto en su *método de organización* —estructuración— como en sus *medios de ejecución* —procesos, gestión—, de conformidad con *principios de naturaleza universal e invariable*; esto es, regido por ordenadores fuera del tiempo y de toda hechura irremediamente histórica, de toda singularidad inevitablemente cultural.

Anticipándose cien años a la obstinación de Taylor, Bonnin entendió la administración pública como *ciencia* en lo atinente a la *teoría* y los *principios productores* de las cosas administrativas; como *arte*, en cuanto a la aplicación de tales principios y la ejecución de las leyes; y, como *institución política*, en lo que respecta al sistema de autoridades ejecutivas o ejercicio del poder. Luego, *ciencia, arte e institución política* conformaron la tríada fundacional del primer sistema completo de las ciencias administrativas, pues, así como el proceso de secularización y racionalización había facilitado fórmulas para administrar la justicia y brindado máximas para organizar del gobierno, Bonnin consideró que también habría que proveer de reglas y principios ordenadores a la propia administración.

Apelar a la ciencia es exaltar una fe racional. Incluye su fundamento, su propósito y las condiciones de realización y validación siempre como manifestaciones comprensibles desde la razón. Más allá de tratar de dirimir aquí lo que debe entenderse por *ciencia* —tema que excede este

trabajo y mi aptitud para limitar desacuerdos epistémicos y valorativos—, la apelación obliga a reconocer, al menos, las siguientes presunciones:

- a. Las declaraciones emitidas bajo el amparo de la ciencia revisten de autoridad o respaldan la autoridad que el declarante ya posee, pues añaden al derecho —sentido de lo bueno y lo correcto— y la obediencia —sentido el mando y lo debido— el valor de la verdad. Autoridad y ciencia constituyen, en esta acepción, formas de poder.
- b. Las explicaciones científicas tienen imperio normativo y operan como predicciones seculares y, por lo tanto, son vectores lanzados hacia el futuro. El ejercicio de este poder permite dominar —colonizar, controlar— a distancia y por anticipado.
- c. Una administración científica es concordante con el carácter universal e invariable de la sociabilidad humana y la única que puede satisfacer razonablemente las exigencias de moralidad de la acción gubernamental —une así el sentido de lo bello al de lo bueno y lo verdadero—.

No extraña que los beneficios que la ciencia, su método y su filosofía —evoco a Mario Bunge con intención— trajeron a la vida social para su conservación y mejoramiento hayan sido sensatamente reclamados para la práctica del gobierno y la administración. De hecho, la ortodoxia quedó consagrada en forma triádica también —triple abordaje que evoca la posesión de la verdad, la bondad y la belleza— como articulación racional de

- la burocracia o modo de dominación por estructura legal-racional, según la tipificó Max Weber, como forma preeminente de organización;
- la competencia técnica y políticamente neutra de un cuerpo de administradores profesionales como forma preeminente del desempeño de los agentes públicos;

- el recurso sistemático a la ciencia, la razonabilidad y el cálculo como forma preeminente de conceptualizar y evaluar la práctica política y administrativa.

Sin embargo, la confianza en la efectividad de esta triple articulación no tardó en minarse, tanto por la crítica teórica cuanto por la frustración de la ciudadanía crecientemente desilusionada, insatisfecha o descentrada —la calificación dependerá de la perspectiva que se adopte—. Al estudio de Woodrow Wilson (1887), destinado a determinar en qué consiste el obrar exitoso de un gobierno y cómo puede lograrlo con la máxima eficiencia y el mínimo costo, así como al prospecto de una «administración científica», que, a partir de Taylor, se convirtió en contenido subyacente del lenguaje de la administración pública (Farmer, 1995) o conciencia operacional del funcionariado, no tardaron en surgirle interpelaciones. Herbert Simon, por un lado, y Paul Appleby, Robert Dahl y Dwight Waldo, por otro, criticaron la consistencia lógica y política de las distinciones del modelo ortodoxo.

La pretensión de administrar por principios generales fue atacada de manera puntual por Simon (1947). Para él, los principios de la ortodoxia funcionan como proverbios: incontestables en un sentido abstracto y general, inconducentes en la práctica particular. No creía en su eficacia, ni aún en su mera existencia, pese a que aceptara que, quizá, algún día, pudieran descubrirse principios de alcance universal e invariable⁶. En todo caso, Simon procuraba distinguir claramente *administración* de *política*, lo cual satisfacía la condición de la ortodoxia anticipada por Wilson. En cambio, Appleby y, sobre todo, Waldo, reclamaron un compromiso mayor y explícito con el carácter público, es decir, *político* de la administración y con los valores republicanos y democráticos que le dan sentido. «Lo que hace pública a la AP —dijo Waldo— son los valores derivados de la teoría política de la democracia». Bien recuerda Harmon que, al debatir con Simon, a Waldo no le preocupaba diferenciar la administración de la política, porque asumía como natural tal condición, sino diferenciarla

⁶ Oscar Oszlak trajo a colación un magnífico ejemplo actual de ineffectividad principista durante una conferencia en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, en marzo de 2017: «Tanto más Estado cuanto sea necesario, tanto menos Estado cuanto sea posible».

de la *ciencia* (1995: 43). Dahl se sumó para cuestionar la creencia de que una ciencia de la administración era posible y deseable, toda vez que no era posible ni deseable excluir de la gestión pública las muy complejas y dificultosas *consideraciones normativas*. Esto es, no era posible ignorar que los problemas de hecho y de valor, los dilemas empíricos y las preocupaciones morales están siempre presentes y que son inseparables en la *práctica* de la administración pública, lo acepte o no la teoría dominante.

El segundo momento de la crítica a la pretensión de una administración pública científica vino de la mano de teorías económicas, aunque su fundamento haya tenido carácter político. Vincent Ostrom distinguió la *administración burocrática* de la *administración democrática* para enfatizar la importancia real de la segunda sobre la virtual de la primera. La economía le sirvió a Ostrom para resaltar el carácter sesgado hacia la oferta de la centralización de la autoridad por la vía jerárquica, en desmedro de la demanda diversa e indeterminada de una ciudadanía descentrada y fragmentada, que es la que se corresponde con una república democrática. Para él, insistir en focalizarse en la provisión de bienes y servicios en virtud de garantías abstractas llevaba a constituir un régimen *simbólico*, opuesto a la vida concreta, donde la preocupación por la eficiencia de las prestaciones gubernamentales, concentradas en el Ejecutivo, descalificaba progresivamente las funciones *ceremoniales* —o intrascendentes— del Legislativo, las cortes, los concejos deliberantes y las demás autoridades «descentradas/desenfocadas» (Harmon, 1986).

2. El neoespejismo de una administración pública gerencial

En los noventa, la crítica de Ostrom a la burocracia en pos de una teoría rigurosamente republicana y democrática se adoptó para auspiciar —como paradoja— su negación. La *perestroika* (reestructuración) —soviética y americana por igual, tal como saluda el *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler al empeño de Gorbachov— alentó un concepto para las iniciativas de reforma, que terminaría consolidándose como Nueva Gerencia Pública. Sus términos se adoptaron por consenso

internacional para convertirse en la nueva conciencia operacional de la gestión republicana.

La oposición burocracia vs. democracia pasó a ser burocracia vs. mercado. La historia parecía haberse resuelto en una síntesis virtuosa: democracia y mercado podían considerarse teorías básicamente idénticas. Weber, quizá, llegó a temer que la política sucumbiera a manos de una burocracia convertida en forma legal-racional del despotismo, pero, difícilmente, haya imaginado que esta misma pudiera vaciarse en un molde transaccional tanto o más autoritario. La identidad de las teorías quedaría establecida toda vez que la democracia se resolviese en mercado. Entendida como simple agregación de preferencias individuales que se hacen efectivas de manera racional, la democracia importa de manera primordial como regla para la toma de decisiones y solo de forma subsidiaria como forma de la humana disposición a convivir en armonía y paz. En cambio, en tanto convivencia, se hace cargo, o debería hacerlo, del complejo entramado del tejido social, fruto de las condiciones que, en el tiempo y según la cultura de la sociedad, definen intereses y deseos encontrados. Esta es la clase de convivencia específicamente republicana, nunca exenta de errores, frustraciones, conflictos, olvidos e inconclusiones, que los procesos reduccionistas *racional-democráticos* de toma de decisiones tienden a ignorar, cuando no se obligan a ello.

Este entusiasmo duró bastante menos que el optimismo modernista. Apenas iniciado el siglo *xxi*, los auspiciantes del modelo gerencial de gestión pública reconocieron que, a la luz de múltiples experiencias de reforma, llevadas a cabo en varios países durante más de una década, aún resultaba imposible decir qué funcionaba bien, qué no funcionaba, en qué contextos y en qué condiciones, y por qué (Jones, 2000). Sin perjuicio de tan crucial ignorancia, se autocongratularon por estar en el rumbo correcto y contar con los *principios correctos* para reformar y modernizar el gobierno y la administración. Así lo explica el informe de relatoría del congreso de Sydney:

... todos aquellos que favorecemos el incremento de la eficiencia gerencial del gobierno no ignoramos, ni deseáramos hacerlo,

algunas de las consecuencias distributivas negativas del cambio, tales como [haber generado] una mayor disparidad de ingresos para el conjunto de la sociedad, una disminución sensible de la capacidad adquisitiva de muchos, el aumento de la pobreza, el empeoramiento de los servicios de salud, de educación y de los servicios sociales en general...

Pocos años antes, Robert Behn (1998), un lúcido adherente al prospecto gerencialista, había advertido una carencia crucial del credo: el modelo gerencial, que, con tanto vigor, contradecía la ortodoxia burocrática, carecía de una teoría política que lo nutriera de valores republicanos y democráticos. En su lugar, solo reclamaba un vago apego teórico a la motivación individual y a los costos de transacción, dejando de lado el «carácter eminentemente público» de los deseos individuales que Ricoeur, evocando el concepto de *mediación simbólica*, de Clifford Geertz, subrayaba están presentes en la «codificación de la acción social en la que tiene lugar la acción individual» (Ricoeur, 2010: 225). Así, pese a sostener la importancia de la orientación por resultados, Behn levantó preguntas sencillas: ¿quién decidirá cuáles resultados habrá que producir, y quién habrá de producirlos?, ¿quién diseñará el proceso de producción y validación de resultados?, ¿quién validará este diseño? Al intentar responderlas, advirtió que las posibles respuestas corresponderían a una teoría republicana y democrática, de la cual carecía el afán reformador gerencialista.

Frente al empantanamiento de la cuestión científica y la mala reputación del modelo antipolítico, avanzó la idea de una salida neweberiana. Esto implicaba actualizar el denominado *programa de Weber*, a costa de traicionar al alemán, cuyo pensamiento no autoriza semejante caracterización instrumental de su tipo ideal. En este caso, el significado de *weberiano* puede conjeturarse con facilidad, pero ¿qué puede significar el apóposito protector *neo* en la idea de un Estado, gobierno y administración neweberianos? Cabe sospechar que signifique encapsular la orientación gerencial-resultadista como microteoría adosada al pretendido institucionalismo y, si se me permite una invocación precientífica, el *espíritu* del mercado, en aras de evitar los desencuentros que la historia opone a la estética de la lógica formal.

En ese contexto, Nuria Cunill Grau asumió el reto de validar la «cuestión democrática». Su primera tesis al respecto es que la democratización implica convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control; la segunda, que «la democracia en la administración pública es una solución válida solo si no atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental». Cuando considera vías para una administración democrática, la autora expresa cierta simpatía por propuestas que emanan de lo que denomina *modelos alternativos a la ortodoxia*, tales como los abordajes discursivos y las teorías neorepublicanas —la insistencia en el apóposito *neo* es de la autora—, aunque lamenta que estas propuestas caigan «fuera del campo institucional del Estado». También lamenta que estas teorías promuevan, a su entender, un activismo ciudadano y del funcionariado público eventualmente atentatorio contra la eficiencia gubernamental y administrativa, pues «la significación de una activa ciudadanía va más allá de la efectividad de las organizaciones y del logro de sus objetivos» (Cunill Grau, 2004).

3. El pluralismo epistémico y los principios rectores de la acción

En buena medida, los frustrados intentos de reforma y de modernización en clave gerencial responde a un rechazo explícito del teorizar y a la pretensión de seguir solo *lecciones de la experiencia*. Esta es la misma matriz propositiva que sirvió a Wilson para cancelar el debate sobre la tensión entre política y administración (2009: 12), y, antes aún a Malthus, para postular sus opiniones como hechos autoevidentes, cuya demostración no requería más que declarar de manera general la realidad con una somera visión de conjunto (1966: 44). El reclamo de «teorías fuertemente contingentes» (Jones, 2000) es un intento precario de prescindir de la historia y la cultura, olvidando que los procesos de reforma son, en opinión de Donald Kettl, inevitablemente culturadependientes (Lynn, 2008). Prescindir de la historia y la cultura es un vano e inconducente empeño por negar el tiempo como ordenador radical de la misma experiencia que se reclama contingente y virtual antes que procesal y efectiva.

En clara disidencia con esta ortodoxia, la contestación constructiva, interpretativa y pragmática que Cunill Grau reconoce y aquí se auspicia implica, entre sus disposiciones centrales, lo siguiente:

- a. No es un imperativo moral que la acción de gobierno y administración funde su alcance en principios generales, pues a ellos subsiste el dilema de la aporía o imposibilidad de decidir entre principios contrapuestos y de singular dignidad y nobleza —lo anticipó Simon en 1947, y lo detalló Harmon luego—.
- b. La gestión por principios no suele considerar que la sobreactuación de su virtud puede degenerar, de manera paradójica, en su propio vicio: ¿en qué punto la libertad se transforma en libertinaje; el orden, en opresión; la igualdad, en indiferencia; la moral, en moralina; y el *principio mismo*, en *dogma*?
- c. Postular que la razón moral solo puede servir al interés general si niega o reprime las pasiones y las emociones es postular un imposible. No hay acción humana sin emoción; no hay razón sin imaginación.
- d. Postular, además, que puede operar por principios abstractos, por fuera de la historia y de las circunstancias de los sujetos morales es otro imposible. Todo problema —sugería Bataille— es el de un empleo del tiempo (Didi-Huberman, 2006). Toda idea —incluso la de principio— remite al tiempo, a su emergencia y desarrollo en un proceso, a las formas de su conservación y cambio, radicalmente temporales.
- e. Asociado a ello, es ya creciente el convencimiento de que no es posible distinguir el pensar como previo al decidir y al actuar. No solo el conocer es acción efectiva, sino también lo son el juicio y la apreciación estética y moral.
- f. En el dominio público, no hay hechos ni problemas de hecho que no sean simultáneamente problemas de valor. En toda

situación de interés público, colapsan de manera conjunta la carga empírica y el valor moral.

- g. En el orden de las explicaciones —siempre necesarias para justificar una posible actuación—, los principios explicativos son recursos metódicos que cancelan la explicación (Bateson, 2000: 39).

La lista podría ser más extensa, y no habría práctica que la agotara. El modelo de la acción racional, imprescindible para sostener la viabilidad y la importancia de una ciencia del gobierno y la administración, es de suyo problemático, por la forma en que limita y enmascara la comprensión plena de los procesos de la vida social, que no son otros que los del convivir humano. De los científicos, aprendimos que no se puede hacer *ciencia* de sistemas no determinados estructuralmente; esto es, sistemas cuyo operar no esté regido por relaciones fijas y delimitadas por los acoplamientos, atributos y capacidades propias de los elementos que los constituyen. Los sistemas políticos no son sistemas determinados estructuralmente: son hechura humana y, por lo tanto, están hechos por alguien, con determinación e indeterminación, ensayo y error, certidumbre e incertidumbre, previsiones e imprevistos, intereses materiales y simbólicos manifiestos y ocultos, voluntades, penurias, memorias, olvidos, ilusiones, silencios. Tienen condicionamientos y límites, sin duda, que es posible y necesario pensar sistemática y rigurosamente, pero ninguna determinación irreversible cabe a la realidad de los sistemas políticos o sistemas de gobierno y administración pública, que, por definición, constituyen determinadas realidades y, a su vez, realidades cualesquiera⁷.

El método científico facilita comprender los mecanismos y procesos inherentes a los sistemas con determinación estructural. No obstante, aplicarlo sin más a los mecanismos y procesos de los sistemas políticos no determinados estructuralmente produce resultados distorsionados, poco confiables, cuando no irrelevantes. No debe minimizarse la cuestión metódica. La acción de gobierno y administración pública no

⁷ Rosset denomina *insignificancia de lo real* a esta propiedad de toda realidad de ser indistintamente fortuita y determinada, «la de ser siempre al mismo tiempo *anyhow* y *somehow*: de cierta manera, de cualquier manera» (2004: 24).

queda contenida plenamente en un marco interpretativo que reduzca su método a la racionalización y al cálculo, con toda la importancia que tiene esta racionalidad, que no debe desecharse. La comprensión que reclama el dominio público no es materia de ciencia solamente —los primeros positivistas lo supieron—, sino también de arte y conversación.

La crítica discursiva y pragmática a la ortodoxia aporta método. Farmer (1995) lo denominó *reflexión interpretativa*, y se relaciona con el modo en que vemos y entendemos, y las posibilidades de ver y entender algo diferente si adoptamos otras lentes y modos de ver y entender. Así, reflexionar en sentido interpretativo implica comprender la gestión pública, sus problemas y dilemas de manera condicionada, dado que depende fuertemente de la lente con la cual la observamos; que es decir con la lógica formal y propositiva con que pretendemos explicarla, con la teoría y el método con el que nos proponemos reducirla a una serie relativamente controlada de causas y efectos aceptables en lo racional⁸.

Reflexionar de manera interpretativa auspicia la imaginación, tan necesaria para conducir los asuntos públicos en una república democrática, donde la ética pública no debería entenderse como una iluminación de la práctica, sino práctica ella misma, saber y método autoreflexivo. Una república democrática es una invitación antes que un programa, pero no puede realizarse de manera satisfactoria si la pluralidad de voces se distorsiona manipulando la representación política, engañando de forma persistente y abusando de la discreción administrativa. Por ello, teoría y método genuinamente constructivos han de reivindicar la importancia del *escuchar* y el *comprender* (Gadamer, 1997) que hace posible la legitimidad propia en la legitimidad de los demás⁹.

⁸ Una somera lista de métodos de investigación interpretativa provista por Dvora Yanow y Peregrine Schwartz-Shea incluye la investigación en acción, el análisis del discurso, la deconstrucción, la teoría fundamentada, la etnografía, la genealogía, la investigación fenomenológica, la semiótica, el interaccionismo simbólico, entre una treintena de alternativas más (2014, xxiii).

⁹ Aunque excede el marco de este artículo, es preciso anotar que el reclamo de Gadamer para que prestemos atención al lenguaje y a la música coincide, en este preciso sentido, con el de Farmer, para quien la reflexión interpretativa es un arte que permite comprometernos «en un proceso de

Por definición, no se aboga por el cese inmediato de ninguna práctica de gestión pública en particular, sea de alguna forma ortodoxa o no, toda vez que esa práctica sea efectiva, conducente, contribuyente, pues siempre es posible integrar distintas prácticas en el proceso común. David Farmer expresa con sencillez la aspiración política del método: proveer una base intelectual para un renacer justificado de la confianza de la gente en la administración pública, confianza que —no es preciso reiterar— hoy está fuertemente deteriorada.

Contra esta pretensión se levanta el reparo principista: el pluralismo epistémico o político conduce al relativismo teórico y práctico y, por ende, a la inseguridad y a la inconsistencia moral. Farmer sugiere que aquí cabe la distinción entre la *lógica del descubrimiento* y la de la *justificación*. Si una premisa falsa ayuda a concebir una conclusión valiosa —dice este argumento— bienvenida sea; la llamamos *imaginación* en un sentido constructivo y favorable. En el orden del descubrimiento, no se precisa ser freudiano —dice Farmer— para celebrar la existencia de Freud. Pero esto no implica aceptar también que una falsa premisa puede ser un componente útil o aceptable en una justificación, no importa si fue adoptada por error, cansancio o deliberadamente. En la gestión pública, el agente debe valorar y decidir aún sin tener un conocimiento perfecto y acabado del asunto acerca del cual opina y decide. Este proceso —Simon lo definió como el de la *racionalidad acotada*, propia del *homo administrans*— no equivale a validar la ignorancia indolente, la incompetencia ni la deshonestidad intelectual. Simplemente, ocurre así con las posibilidades de la razón, no es *antinatural* que suceda, y no es sensato plantear que las dudas que subsistan a una decisión de política y gestión públicas —¿es esto lo mejor que podemos hacer en la presente circunstancia?— se objeten por expresar el relativismo técnico y moral del administrador.

diálogo lúdico y en sintonía con el contenido subyacente del lenguaje de la burocracia pública» (1995: 4). Es la persuasión del autor, que sugiere prestar atención a la preeminencia del tiempo en los procesos organizativos, lingüísticos y musicales por igual (Schmukler, 2002).

Las teorías políticas, económicas, psicológicas y demás —por ejemplo, los planes de gobierno y las políticas públicas) — no son redescripciones objetivas de ninguna *realidad* constituida por *hechos* incontrovertibles, sino interpretaciones, formas de ver y declarar de quienes así acuerdan y discrepan, con la calidad de sus argumentos. La antigua sabiduría enseña que no fue el desvarío lo que nos condenó a la tierra, la sospecha, y la sudorosa rectificación de los errores. Desde que la curiosidad y no la lujuria, nos hizo caídos en el mundo, desgraciados por el conocimiento y sujetos al método, los únicos paraísos posibles —sentenció Borges— son los paraísos perdidos. No habría teorías, en definitiva, si no hubiera esperanza: este es el único bagaje cuyo abandono garantiza la entrada al verdadero infierno.

Conclusión

No hay tal cosa como una ciencia del gobierno y la administración pública ni cabe lamentar su ausencia. No hay tal cosa como principios rectores del gobierno y la administración pública inoxidables, incontestables, libres del tiempo y las contingencias de la historia y la cultura ni cabe esperar que aparezcan. Ello no significa que no haya estudio sistemático y riguroso de las formas de gobierno y administración pública o métodos para encararlo. En la falta de estatus científico, algunos creen ver una crisis de identidad del campo, el temor de no poder declarar soberanía identitaria y, dado el caso, la conveniencia de acoplarse a la condición de *ciencia social*. Otros discrepamos con esa clase de ansiedad paradigmática y saludamos la existencia de múltiples perspectivas epistemológicas, metodológicas y axiológicas para abordar los problemas, dilemas y paradojas del dominio público.

En la orientación de las teorías de procesos y los abordajes *multiversales* de la complejidad de la gestión pública, una disposición interpretativa genuina no debe rechazar *en principio* los fundamentos no racionales de la significación del obrar y el quehacer humanos que brindan sentido a los acuerdos y las prácticas consensualmente validadas. En esta tónica, el prospecto implica asumir la tensión entre los argumentos y propósitos de la libertad, la solidaridad, el bien común y la justicia, y sostenerlos

conjuntamente. Este es el alcance de una teoría republicana genuina, donde el pensar, el actuar y el valorar constituyente de las conversaciones públicas pueda integrarse, dentro y fuera del marco institucional de las organizaciones estatales, en la multiplicidad de voces y duraciones que lo realizan y le dan sentido.

Referencias bibliográficas

- Bateson, G. (2000). *Steps to an Ecology of Mind*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Behn, R.D. (1998). «The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability». En *International Public Management Journal*, 1, (2), pp. 131-164
- Bonnin, C. J. B. (2009). «Principios de la Administración». En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios de la Administración Pública*, número especial abril-julio, UNAM, México.
- Cunill Grau, N. (2011). «¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas». En *Perspectivas sobre el Estado. Revista del INAP*, 1, (1), abril.
- (2004). «La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer». En *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y CLAD.
- Esposito, R. (1996). *Confines de lo político: nueve pensamientos sobre política*. Madrid: Trotta.
- Farmer, D. J. (2010). *Public Administration in Perspective. Theory and practice through multiple lenses*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- (1995). *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Fox, Charles J. y H. T. Miller (1996). *Postmodern Public Administration. Toward Discourse*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Gadamer, H. (2005). «Lenguaje y Música. Escuchar y Comprender». En Schröder, G. y H. Breuninger (comps.). *Teoría de la Cultura. Un mapa de la cuestión*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Harmon, M. (1995). *Responsibility as Paradox. A Critique of Rational Discourse on Government*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- y R.T. Mayer (1986). *Organization theory for public administration*. Burke, VA: Chatelaine Press.
- Jones, L. (ed.) (2000). «What have we learned from public management reform initiatives?». En *International Public Management Network (IPMN) Newsletter # 2*.
- Lynn, L. E. (2008). *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago.
- McSwite, O. C. (1997). *Legitimacy in public administration. A discourse analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Malthus, R. (1966). *Primer ensayo sobre la población*. Madrid: Alianza.
- Ricoeur, P. (2010). *Del texto a la acción. Ensayos de hermenéutica II*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rosset, C. (2004). *Lo real. Tratado de la idiotez*. Valencia: Pre-Textos.
- Simon, H. (1976). *Administrative behavior. A study on decision-making processes in administrative organizations*. Nueva York: The Free Press/Macmillan.
- Schmukler, R. (2002). «Public administration theory as musical theory». En *Administrative Theory & Praxis*, 24, (3), pp. 415-436.
- Wilson, W. (2009). «El estudio de la Administración». En *Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios de la Administración Pública*, número especial abril-julio, UNAM, México.
- Yanow, D. y P. Schwartz-Shea (2014). *Interpretation and Method. Empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

RESEÑAS

La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación en la administración

Carles Ramió y Miquel Salvador

Barcelona, Tibidabo Ediciones, 2018, 296 páginas

ISBN 978-84-9117-756-2

Por *Pablo Bulcourf*

En este libro, Carles Ramió y Miquel Salvador nos introducen en la problemática del servicio civil en el actual siglo **xxi** teniendo en cuenta los desafíos que plantea el desarrollo tecnológico y sus consecuencias en las esferas de la política, la economía y la sociedad. Tanto la reflexión crítica como un conocimiento profundo de la gestión pública se articulan con los planteos crecientes de cómo el conocimiento se entrelaza con los diferentes aspectos de la vida de las personas, principalmente, en el campo de la toma de decisiones colectivas y los aparatos especializados en implementarlas. Pero un detalle importante de la obra es su documentación actualizada y el profundo conocimiento de los autores sobre los estudios y debates en torno al Estado, la administración y las políticas públicas.

La experiencia tanto académica como en la gestión pública de los autores es notable, lo que explica en parte la fluidez y profundidad de este trabajo. Ramió se desempeñó como Director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y fue Presidente de Ivàlua, además de ser Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, de la cual es hoy su Vicerrector. Miquel Salvador es, actualmente, el Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de dicha institución educativa, cargo que también ocupó Ramió. La producción académica de ambos es muy grande, y siempre vinculada a la temática mencionada. La última obra de Ramió con anterioridad al libro que comentamos,

La administración pública del futuro (Horizonte 2050), de 2017, se ha convertido rápidamente en una referencia en el campo de los estudios sobre administración y políticas públicas. Una serie de trabajos previos del profesor Ramió traza un legado ya importante; hemos contado en 1999 con *Teoría de la organización y administración pública*, y con *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma para España y América Latina*, publicada en 2015, cuando también salió su libro *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*, de editorial Catarata. Un año después, apareció *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Siendo uno de los discípulos más destacados de Joan Subirats, nos permite afirmar la existencia de la escuela catalana en el ámbito de la administración y las políticas públicas, la cual tiene, desde hace décadas, una enorme influencia en el ámbito iberoamericano.

El libro puede analizarse en tres partes, las cuales se articulan entre sí, lo que permite una suerte de interpelación constante entre ellas, caracterizada por dos elementos sustantivos: por un lado, el carácter conceptual y la sólida documentación empírica y, por el otro, un aspecto más instrumental y propositivo en tono, muchas veces, disruptivo. Estos se tornan centrales a la hora de tomar decisiones que tengan en cuenta el enorme impacto del cambio tecnológico en las diferentes esferas —política, social y económica—, teniendo el caso español como el principal referente para indagar.

Ya al comienzo del libro, los autores son claros en su punto de partida:

La administración pública está en crisis. No es ninguna novedad, ya que, seguramente, siempre ha estado en crisis: en crisis por falta de legitimidad social; en crisis por su tormentosa relación con la política; en crisis por la dificultad de atender los retos de las demandas sociales; en crisis por su alambicado sistema de funcionamiento interno y en crisis por las constantes capturas corporativas. Pero, en esta primera mitad del siglo XXI, la crisis de la administración pública está a punto de saltar a un plano distinto por incontrolable y por peligroso llegando a ponerse en duda,

incluso, su supervivencia institucional. El mundo contemporáneo muestra indicios claros de un cambio radical y extremo, que entre en un terreno desconocido en el que lo imposible puede ser plausible. Se están fracturando los conceptos, postulados y los axiomas indiscutibles durante los últimos siglos. Todo es incertidumbre ante la profundidad y la velocidad de los cambios, y a la administración pública le quedan pocos anclajes a los que sujetarse para afrontar con garantías las turbulencias tecnológicas, económicas, sociales y políticas (p. 17).

Queda claro que, para los autores, estos cambios poseen un carácter *revolucionario* en varios sentidos: se precipitan de manera inminente con consecuencias estructurales en la próxima década y llevan a una fuerte crisis de los paradigmas en el campo de la administración pública, que requieren rápidos y afinados oídos para dar cuenta de un fenómeno que se torna radical.

El espacio de indagación y de gestión del empleo público expresa de manera sustantiva estos cambios, no solo desde el plano del análisis, sino desde la gestión central de este como un desafío inminente para aquellos encargados de la toma de decisiones. Esto lleva a reflexionar sobre las diferencias entre la esfera pública y la privada, que deben interpretarse con agudeza y artesanía intelectual y sin llevar a meras simplificaciones. Los autores se animan a afirmar:

En un mundo cada vez más interconectado tanto a nivel tecnológico como económico (economía de la información), no puede existir un sector público totalmente descontextualizado del resto de las organizaciones y de las reglas económicas y laborales del sector privado. Las administraciones públicas no pueden sobrevivir a nivel económico, social y político con un modelo laboral (reglas de juego, sistema de retributivo y relaciones laborales) meridianamente distinto al sistema laboral nacional e internacional. Es lógico que existan algunas diferencias entre el empleo público y el empleo privado teniendo en cuenta

las especificidades del sector público en relación al sector privado, pero estas distinciones no pueden ser tan radicales como en la situación actual. No es social ni políticamente sostenible un sistema de empleo público que siga resistiendo en una burbuja autista, en el que los salarios y las condiciones de trabajo sean tan favorablemente diferentes (y desfavorables en algunos casos concretos) a los que imperan en el sector privado. No es posible que pueda perdurar por mucho más tiempo que la gran mayoría de los empleados públicos tengan unas retribuciones, salvo algunas excepciones, muy por encima de las de sus homólogos en el sector privado (entre el 20 y el 100 por ciento) y unas condiciones de trabajo (estabilidad en el empleo, régimen horario, horas trabajadas, vacaciones reales y sistema de relaciones laborales) radicalmente diferentes (p. 49).

Es interesante comprender esta afirmación en el contexto europeo, en general, y en el español, en particular, donde más del 90% de los empleados públicos ha accedido a sus puestos mediante un sistema claro de oposiciones, algo que difiere enormemente de la situación de países como la Argentina. Sin embargo, esto no invalida interrogarnos sobre los mismos ejes que plantean Ramió y Salvador, sobre todo, a la hora de generar fuertes cambios tanto en la cultura organizacional como en los mecanismos de selección del servicio civil. No se trata de una reflexión ajena al libro mencionado, dado que toda lectura siempre será situada e interpretada a la luz de determinadas coyunturas nacionales y de su especificidad histórica. Lo central de la afirmación de los autores pone en evidencia la necesidad de construir dispositivos analíticos diferentes, acordes a cambios tecnológicos de fuerte impacto, a los cuales no podemos dejar de atender. Otro elemento que hace más interesante el abordaje empleado es considerar el ingrediente político de la gestión de recursos humanos, algo que es negado por muchas interpretaciones reduccionistas. Un ejemplo de esto lo podemos visualizar en el componente —muchas veces— clientelar de la gestión de recursos humanos, aspecto que, en muchos casos latinoamericanos, ha sido la regla histórica. Los autores lo expresan de la siguiente forma:

... la política y la cultura política deberían abandonar definitivamente su lógica clientelar con relación a la administración pública. La modernidad en el sistema público reside en dotarse de un modelo conceptual (sea este burocrático, gerencial, regulador o de gobernanza) que permita superar el modelo de organización social natural que se fundamenta en el clientelismo. La batalla contra el clientelismo no es una lucha anticuada, sino que es un esfuerzo y aspiración tanto del pasado como del presente y del futuro. Es una batalla infinita que deben librar las instituciones públicas (y también las privadas si desean ser modernas y competitivas), ya que va contra la naturaleza e inercia social (p. 52).

Este tema, que bien se señala como una constante histórica, genera un lastre aún más grande frente a los desafíos de aplicar nuevos sistemas tecnológicos como herramientas fundamentales en la gestión cotidiana de los problemas públicos.

Un exhaustivo análisis histórico del sistema español en sus diferentes niveles lleva a los autores a reconceptualizar conceptos, como el de *puesto de trabajo*, para hacerlos más flexibles y acordes con los cambios ya mencionados. Ramió y Salvador lo expresan de la siguiente manera:

Para ello, se propone que la ordenación del empleo público que toma como referencia un nuevo concepto de puesto de trabajo, cercano en cuanto a su descripción a la realidad que refleja, definido de forma más flexible y abierta (polivalencia) con la implicación de los agentes directamente vinculados a su actividad, y gestionado de forma ágil que permita su adaptación (especialización de realidades concretas), resulta la opción más acorde con los requerimientos actuales de las organizaciones públicas. De forma prioritaria, se plantea un nuevo concepto de puesto de trabajo en que sus contenidos estén vinculados directamente con los objetivos de la unidad en la que se ubica (polivalencia), reflejando también sus dinámicas de funcionamiento efectivo. Un nuevo concepto de puesto en el que se plasme claramente aquello que realmente debe realizar la persona que lo ocupe, pero con un nivel

de detalle (especialización) y actualización (flexibilidad) acorde con los objetivos y evolución de la política pública o servicio público al que se vincula (p. 118).

De alguna manera, la propuesta concreta de los autores presenta una fuerte radicalidad frente a la tradición de la administración pública, que trata de apelar a un constante realismo adaptativo fuertemente poroso al cambio y a la adecuación tecnológica constante. Esto repercutirá de manera directa en la eficiencia y efectividad de la política pública en un aspecto más macro, pero siempre vinculado con lo que sucede desde el puesto de trabajo específico como una unidad de referencia.

El libro cierra su reflexión sobre un aspecto central y complejo de las organizaciones contemporáneas; el envejecimiento poblacional y la renovación generacional, algo que está muy presente en la actualidad europea y, especialmente, en el caso español. Esto hace a los autores analizar las situaciones concretas desde un punto de vista que trasciende el aspecto del propio campo de indagación de la obra y lo cruza como la problemática demográfica central, pero siempre desde la perspectiva de la incidencia del cambio tecnológico. En este sentido, se parte de varios estudios empíricos que demuestran que, en los próximos cinco años, se renovará gran parte de los puestos de trabajo más calificados de la administración pública, lo que puede devenir en un gran caos operativo, dados los conocimientos fuertemente calificados. Esto requiere una rápida toma de decisiones que permita una renovación planificada y un proceso de formación y de transferencia de capacidades y competencias hacia el personal reemplazante. También presenta una gran oportunidad en la futura renovación de los sectores menos calificados, ya que muchos de ellos desaparecerán o necesitarán fuertes replanteos en el tipo de puestos de trabajos, sobre todo, debido a la incidencia tecnológica que venimos señalando desde el comienzo.

Carles Ramió y Miquel Salvador nos invitan a introducirnos en los laberintos del empleo público en un momento de cambios estructurales generados por el enorme impacto del conocimiento y la tecnología. La pulcritud del análisis conceptual empleado y la solidez de los datos

ofrecidos se articulan en una lectura que enseña y genera interrogantes desde las primeras páginas. Sin lugar a dudas, se trata de una obra fundamental tanto para analistas de los fenómenos de la administración y las políticas públicas como para aquellos encargados de la toma de decisiones. No obstante, seguramente, el aporte más interesante lo harán los lectores, quienes podrán interrogarse sobre sus realidades específicas y hacer de esto un análisis más rico que trascienda el libro y le dé una utilidad y notoriedad mucho más allá de la pensada por sus autores.

Estudio sobre la nueva cultura y valores del empleo público

José Manuel Canales Aliende y Adela Romero Tarín (eds.)

Barcelona, Bosch Editor, 2018, 177 páginas

ISBN 978-84-16724-88-8

Por Demian González Chmielewski

Los editores de este volumen son José Manuel Canales Aliende, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Alicante y experto en temas de sector público, y Adela Romero Tarín, doctora en Derecho por la mencionada casa de estudios y especialista en gobierno local y gobernanza. Con ocasión del XXII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), llevado a cabo en Madrid, en noviembre de 2017, compilaron estos tres trabajos presentados como ponencias. La temática en común son los valores que asume el empleo público en tres países distintos: España, Chile y la Argentina.

El primer estudio, titulado «Los nuevos valores de la función pública en el siglo XXI. Elementos teóricos y empíricos con énfasis en la perspectiva chilena», fue realizado por Justo Eduardo Araya Moreno, doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca, y director académico del Máster en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Valparaíso, y por Jeannette Rodríguez Chandía, magíster en Alta Gerencia Pública de la Universidad Mayor. En él, los autores se proponen analizar el influjo de los nuevos valores en el Servicio Público Chileno tomando insumos de debates académicos, pero también de organismos internacionales, como la OCDE o las Naciones Unidas. Algunos de los elementos que problematizan esta temática son la inestabilidad, la información y la tecnología, y las nuevas concepciones sobre la vida, el trabajo y la familia.

Para analizar esos valores, Araya Moreno y Rodríguez Chandía hacen un recorrido de los últimos veinte años, en donde ponen en valor la consolidación de la democracia en América Latina y el progresivo avance de la Nueva Gestión Pública (NGP) como modelo para insertarse en el mundo globalizado. Estos paradigmas basan la gestión pública en principios de transparencia, participación y democratización de la decisión de gobierno. A través de varios autores, como Maurizio Cotta y Kathryn Denhart, se establece una solución de continuidad entre valores democráticos, servicio público y administración pública. También destacan el papel de los organismos internacionales, que, mediante informes nacionales o regionales, políticas anticorrupción y códigos internacionales, establecen recomendaciones en materia de ética e integridad.

La experiencia chilena de modernización de la gestión pública desde los noventa se basa en fortalecer el crecimiento económico, asegurar estándares de transparencia y desarrollar políticas sociales. Para ello, destacan los autores, Chile viene desplegando una batería de instrumentos, como, por ejemplo, el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública; distintas normativas, como la Ley 19882, que establece concursos para el Sistema de Alta Dirección Pública, intercambio con organismos internacionales que permitan realizar un *benchmark* y obtener recomendaciones fundadas en experiencias de todo el mundo. Finalmente, recomiendan la difusión de Códigos de Ética, basados en lo que establecen las leyes de ética, transparencia e integridad, en las distintas áreas de gobierno junto con mecanismos de institucionalización y monitoreo que garanticen su implementación efectiva.

El segundo estudio, «Los nuevos valores de la función pública en el siglo XXI y su incidencia en los procesos de selección, formación y promoción de los directivos públicos», de los editores de este libro, se propone analizar cómo influyen nuevos valores en la función pública, definida esta como parte nodal del empleo público en su papel conector entre la política y la administración a través de los gerentes y directores. La perspectiva de este capítulo se basa en el doble influjo neoinstitucionalista de los actores y las instituciones en la definición de los asuntos públicos.

Luego de un breve repaso por la influencia de organismos internacionales, como las Naciones Unidas, o de ONG, como Transparencia Internacional, en los lineamientos para la integridad de la función pública y la normativa española propia de su contexto, los autores sintetizan once principios y valores fundamentales para la función pública:

«a) los clásicos de la legalidad. El Estado de Derecho constituye una conquista inevitable y b) además, las diez que son algo más que las clásicas y necesarias tres “e” de los años setenta del siglo pasado (...): 1) economía; 2) eficacia; 3) eficiencia; 4) efectividad; 5) equidad; 6) excelencia o calidad; 7) entorno; 8) evolución sostenible; 9) ética pública; y 10) empoderamiento» (p. 94).

Algunas recomendaciones en este sentido son la adaptabilidad de los estudios para altos directivos con las competencias más actuales, la profesionalización y la meritocracia en la movilidad de los gerentes y directores, y la remuneración basada en el desempeño, en el marco de la gestión por resultados, sin afectar la garantía del empleo público.

El tercer estudio que concluye esta obra es «El mérito y las competencias éticas en la profesionalización de la función pública: el caso de Córdoba, Argentina», de Jaime Rodríguez Alba, director de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad Siglo 21, y de Laura Judith Sesma, concejala de la Municipalidad de Córdoba. En él, los autores analizan cómo operacionalizar el concepto de *mérito* en la función pública a través del trabajo de la Universidad Siglo 21 y el Instituto de Formación y Selección de Servidores Públicos (INFOSSEP) con la municipalidad de Córdoba para construir un sistema de valoración de competencias.

Basados en una robusta literatura empírica acerca del servicio civil, de autores como Laura Zuvanic, Mercedes Iacoviello, Carlés Ramió y otros, el estudio enfatiza la diferencia entre un sistema de mérito en la selección, la profesionalización y la eventual desvinculación de un directivo público, y uno clientelar, no necesariamente corrupto, pero sí profundamente político y discrecional. «El mérito, entendido como criterio para la asignación de cargos, es ético en múltiples sentidos» (p. 117):

tanto para ser el principio rector de una administración pública de calidad como para una administración pública eficiente.

Luego de caracterizar el modelo argentino como mixto, es decir, entre la perspectiva de la burocracia clientelar y la meritocrática, los autores detallan su trabajo en la municipalidad de Córdoba, una de las ciudades más grandes de la Argentina, cuyo gobierno se organiza de forma centralizada, con los desafíos que ello supone. El primer paso fue transformar la Subsecretaría de Formación y Capacitación de Recursos Humanos a través del INFOSSEP adecuando las contrataciones municipales al paradigma del mérito y la igualdad de oportunidades. Desde 2012, se implementa un sistema de concursos con etapas de inscripción, oposición de antecedentes, evaluación y orden de mérito. Así, se han incorporado más de doscientas personas. Consolidada esta etapa, desde 2017, el INFOSSEP se concentra en la capacitación para digitalizar procesos e incorporar TIC. En este marco, se planteó como central la articulación entre política y sindicatos con el objetivo de dejar claro que ningún mecanismo se implementa para excluir a los empleados públicos.

Los autores documentan esta experiencia con nutridos anexos que brindan definiciones, por ejemplo, de las competencias éticas requeridas y de los modelos de dinámicas grupales para seleccionar candidatos. Asimismo, como parte de las conclusiones, destacan la inevitable conexión entre calidad institucional y mecanismos de selección transparentes basados en el mérito, los concursos, las competencias éticas y la capacitación continua.

Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas 1976-2015 (vols. 1 y 2)

Horacio Cao

Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018, 202 y 234 páginas

ISBN 9875749176

Por *Hugo Camilo Ayala*

La relación entre el Estado nacional y los Estados provinciales es uno de los problemas más complejos que atraviesa la dinámica del poder político en la Argentina. A pesar de la magnitud que ha tenido en los procesos fundantes de un país federal como el nuestro —tal como ha demostrado la sugestiva compilación de Bragoni y Míguez (2010), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880*, dedicada a la segunda mitad del siglo XIX— y la trascendencia que sigue teniendo en el presente, son relativamente escasos los estudios sistemáticos sobre el tema. En *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas*, Horacio Cao propone reparar este vacío existente con un análisis de los procesos de reforma en los Estados provinciales y de su vínculo con la dinámica del Estado nacional entre 1976 y 2015.

Editado en dos volúmenes, el libro es producto de la experiencia acumulada por el autor como funcionario público de diversos organismos nacionales y subnacionales, y de sus variadas investigaciones sobre gestión pública provincial. El primer volumen abarca el período 1976-1995, en el cual comenzaron a implementarse las reformas estructurales de ajuste en un sentido neoliberal, que marcaron una profunda transformación del vínculo entre Estado y sociedad. El segundo volumen parte de la segunda etapa de reformas en 1995, pasando por el quiebre de la crisis de 2001, hasta la posterior recomposición del Estado durante el kirchnerismo.

El estudio señala el lugar preponderante que los Estados provinciales adquirieron con la radical transformación impuesta por la reforma estatal en los noventa y cómo, a pesar del cambio de paradigma y de ideas sobre la estatalidad en los años de los mandatos kirchneristas, ese lugar mantuvo más continuidades que modificaciones. De esta manera, a partir de la crisis del Estado intervencionista, propio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y de las políticas de ajuste estructural —iniciadas con la dictadura militar en 1976 y radicalmente profundizadas en la década de los noventa—, se pasó de una fuerte centralización de decisiones en el ámbito nacional a una dinámica más descentralizada, donde las provincias fueron adquiriendo mayor presencia en estructura, funciones y volumen de sus aparatos administrativos. Esto tuvo su correlato a nivel político: los gobernadores comenzaron a tener un poder de injerencia cualitativamente más importante en la dinámica política nacional.

En ese sentido, un punto para destacar es la paradoja que tuvo que afrontar el proceso de reformas neoliberales. A la par que se implementaba con éxito la tríada de desregulaciones, privatizaciones y descentralizaciones en el Estado central, las provincias —empoderadas con nuevas funciones, capacidades y recursos— funcionaban como un bloqueo a las políticas de ajuste estructural en sus propios territorios. De este modo, los programas de reforma y los pactos fiscales dirigidos a los Estados provinciales chocaban contra una dinámica que el autor denomina *expansión pasiva*: para los líderes provinciales —fuertemente arraigados en las políticas territoriales—, el ajuste significaba un problema para garantizar la gobernabilidad, y, a la vez, las provincias se convertían en un escenario de resistencias populares al ajuste. De este modo, el éxito y la velocidad de las políticas de ajuste estructural a nivel nacional —incluida su reedición *sociocéntrica* a partir de 1995— tuvo un correlato mucho más matizado, gradual y negociado en los ámbitos subnacionales.

Con el ascenso del kirchnerismo, la recomposición del poder político nacional y el nuevo escenario de ideas sobre el Estado —que buscaban articular elementos propios del desarrollismo clásico en un horizonte ideológico nacional-popular— implicaban un intento de subordinar

los Estados provinciales al poder central. En buena medida, esto fue relativamente exitoso, gracias a importantes transferencias de recursos hacia el ámbito subnacional en un contexto de crecimiento económico; no obstante, los poderes provinciales perdieron injerencia en la dinámica de las políticas nacionales. En la medida en que las provincias se alineaban a las directivas de la Nación, estas lograrían obtener mayores recursos y políticas públicas dirigidas a sus territorios. Sin embargo, según el autor, el período kirchnerista careció de un modelo de gestión para los Estados provinciales que articulara un círculo virtuoso de modernización y eficiencia de los aparatos administrativos, y, por lo tanto, iniciativas como las del Consejo Federal de la Función Pública y otras instancias de coordinación intergubernamental encontrarían serias limitaciones.

Como vemos, el libro no se propone dar cuenta de la trayectoria de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —si bien existen referencias a algunos casos particulares—, sino que presenta un cuadro general de los cambios y continuidades de las políticas de reforma que afectaron a las administraciones públicas provinciales y de las tensiones que estas atravesaron. El marco conceptual que guía el estudio propone analizar cuáles fueron las ideas predominantes sobre el Estado, la administración y las provincias en cada período, y cómo se interrelacionaron las reformas implementadas con la cuestión federal. Se abre, en ese sentido, la oportunidad para indagar desde la teoría y de manera más profunda sobre la dinámica de los Estados provinciales. Por ejemplo, los procesos de expansión pasiva, señalados por el autor, podrían enriquecerse analizando las tensiones entre los procesos de legitimación política y los de acumulación económica, centrales en los estudios sobre la crisis y la reforma del Estado, como se menciona en *La crisis fiscal del Estado*, de O'Connor (1981).

En síntesis, el libro propone una temática novedosa y, al mismo tiempo, central en torno al recorrido de la estatalidad en la Argentina e invita a reflexionar sobre los problemas asociados a la gestión pública y a los conflictos políticos en las provincias en la historia reciente.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta de la Secretaría de Gobierno de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Diciembre 2018

ea