

ISSN 2525-1805  
(versión impresa)

ISSN 2618-4362  
(versión en línea)

**VOL. 4 | N.º 1**

# ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,  
la administración  
y las políticas públicas

AGO-NOV 2019



# **ESTADO ABIERTO**

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

**VOL. 4 | N.º 1**

## **Estado abierto**

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

### **Director**

Oscar Oszlak

### **Consejo Editorial**

Dora Bonardo

Alejandro Estévez

Diego Gantus

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

### **Consejo Académico**

Carlos Acuña

José Manuel Canales

Ana Castellani

Mariana Chudnovsky

Cristina Díaz

Fabiana Machiavelli

André Marengo

Roberto Martínez Nogueira

### **Secretario de Redacción**

Pablo Bulcourf

### **Edición y 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 Gestión y Empleo Público 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.

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Of. 523), CABA, República Argentina  
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573  
Correo electrónico: <estadoabierto@jefatura.gob.ar>  
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)



# ÍNDICE

---

Editorial 7

## ARTÍCULOS

---

*Álvaro V. Ramírez-Alujas* El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas 13

---

*Melina Guardamagna,  
Malena Lucía Reyes  
y Paula Vogel* Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial 39

---

*Leonardo Grottola* Determinantes del tamaño del empleo público provincial en la Argentina. Alguna evidencia empírica reciente (2004-2016) 63

---

*Maximiliano Campos Ríos* El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández 103

## COMUNICACIONES

---

<i>Alan Gelb, Neeraj Mital y Anit Mukjerjee</i>	Hacia la gobernanza en tiempo real: el uso de la retroalimentación digital para mejorar servicios, voz y rendición de cuentas	165
---	---	-----

## RESEÑAS

---

<i>Leila Tirpak</i>	La democracia argentina en el último siglo, de Juan Manuel Abal Medina (comp.)	183
---------------------	--	-----

---

<i>Pablo Garibaldi</i>	Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público, de Carles Ramió	189
------------------------	--	-----

## COLABORACIONES

---

Página de colaboraciones	195
--------------------------	-----



## Editorial

Con esta entrega, *Estado abierto* completa su décimo número e inicia su cuarto año de vida. Lo hace en circunstancias de un cambio de gobierno en la Argentina, con nuevas autoridades que han decidido mantener el auspicio de la revista y ratificar al equipo responsable de su publicación. Ello supone un aval para quienes integramos la dirección y un reconocimiento a la calidad e importancia alcanzada por *Estado abierto*. Pero también demuestra, por parte del Gobierno, la voluntad de asegurar la continuidad de un proyecto que, aunque iniciado bajo una gestión política de otro signo, ha respetado los principios del pluralismo de ideas y la adhesión a valores democráticos.

Encabeza este número un artículo de Álvaro Ramírez-Alujas, reconocido especialista chileno en gobierno abierto. Con el título «El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas», el autor explora el estado del arte en esta materia en la región y reflexiona sobre los avances logrados por los países que son miembros activos y participan de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), aportando una visión comparada de los casos analizados. Si bien la filosofía del Estado abierto constituye un enfoque nuevo en todo el mundo, que extiende la idea del *open government* a los demás poderes del Estado, el autor observa que América Latina lidera el tránsito hacia procesos de apertura institucional que van más allá del Poder Ejecutivo. Registra así las experiencias en materia de Parlamento Abierto, Justicia Abierta, Municipios Abiertos, entre otros. En este camino, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) ha sido una herramienta fundamental para promocionar este enfoque, lo cual complementa los esfuerzos desplegados desde otros organismos multilaterales y centros de pensamiento, como CEPAL, OCDE, OEA, GIGAPP, CAF y otros.

Melina Guardamagna vuelve a colaborar con esta revista con su trabajo «Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial», esta vez, con un artículo escrito conjuntamente con Malena Reyes y Paula Vogel. Este forma parte de una línea de investigación que el equipo a su cargo viene desarrollando desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina (CEII-UNCuyo/CONICET), a partir de un enfoque que combina el análisis de políticas públicas, el desarrollo territorial y la participación ciudadana.

El trabajo muestra que, durante la última década, la experiencia de la política de ordenamiento territorial en Mendoza registra diversas instancias participativas, implementadas con diversas características y resultados dispares. A partir del análisis de esas experiencias y de un exhaustivo relevamiento bibliográfico, el artículo ofrece una reflexión crítica en torno a los desafíos que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas orientadas al desarrollo territorial. Entre sus conclusiones, se sugiere que desarrollo territorial y participación ciudadana constituyen dos ejes inseparables para comprender la conformación social, política, económica y cultural del territorio.

El tercer artículo de este número, «Determinantes del tamaño del empleo público provincial en la Argentina. Alguna evidencia empírica reciente (2004-2016)», es de autoría de Leonardo Grottola, investigador del INAP-Argentina. El trabajo introduce una importante línea de indagación que pretende establecer los factores determinantes de la evolución del empleo público en las provincias argentinas. Más específicamente, el autor busca establecer las razones que contribuyeron a que se produjera una mayor o menor incidencia del empleo público en la fuerza de trabajo de las provincias argentinas a lo largo del período 2004-2016. Para ello, considera posibles determinantes, tales como el grado de desarrollo económico de cada provincia, la disponibilidad de ingresos rentísticos por parte de estas, su situación fiscal, el llamado *seguro económico*, la ideología política de los gobiernos en el poder y el ciclo electoral. El análisis establece la incidencia relativa de las mencionadas variables como factores explicativos de las variaciones en el empleo público entre provincias y en el tiempo; construye, para ello, modelos de regresión con datos de panel.

Los artículos de este número se completan con «El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández», cuyo autor, Maximiliano Campos Ríos, fuera inspirador y primer responsable de esta revista. El artículo analiza la evolución producida en la estructura del gabinete ministerial a partir del restablecimiento de la democracia en 1983. Su intención es capturar algunos rasgos específicos de los gabinetes presidenciales de carácter relativamente permanente, más allá de las discontinuidades políticas y cambios de orientación producidos a través de los sucesivos mandatos presidenciales. El autor concluye que la estructura del gabinete argentino es semirrígida. No obstante, ha ido mutando

y transformándose en los últimos treinta y seis años, lo cual le ha otorgado flexibilidad y dinamismo, sobre todo, ante coyunturas cambiantes. El gabinete argentino no solo cuenta con capacidad de adaptación, sino que es permeable a los estilos y a las estrategias de los presidentes de turno, y se ajusta a sus necesidades. Esto se debe a una decisión política fundada en estilos personales de gestión y visiones individuales sobre el papel del Estado.

La Comunicación de este número, «Hacia la gobernanza en tiempo real: el uso de la retroalimentación digital para mejorar servicios, voz y rendición de cuentas», ha sido elaborada por Alan Gelb, Neeraj Mital y Anit Mukerjee. Luego de plantear que la mejora de la calidad, el impacto y la eficiencia de los servicios públicos es uno de los desafíos más críticos de la política pública, el trabajo explora una serie de nuevos mecanismos que, aplicados primero en el sector privado para establecer el nivel de satisfacción de los clientes y usuarios, comienzan a utilizarse en el sector público en la medida en que los países transitan hacia mecanismos de provisión de servicios públicos digitalizados. Estos bucles de *feedback* ciudadanos ofrecen varias ventajas: escalabilidad, transparencia, granularidad a nivel de transacciones individuales y la posibilidad de operar en tiempo real para mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta de la provisión de servicios públicos. El análisis de dos casos de estudio observados en la India sirve a los autores para reflexionar acerca de la aplicación de mecanismos digitales de *feedback* en tiempo real, en programas gubernamentales.

Dos reseñas bibliográficas completan este número. Leila Tirpak pasa revista a la compilación de Juan Manuel Abal Medina, que, bajo el título *La democracia argentina en el último siglo*, reúne los trabajos presentados en las jornadas homónimas, realizadas en el Senado de la Nación en agosto de 2016. Los diversos textos se proponen definir y explicar el desenvolvimiento de la democracia argentina a partir de 1916, fecha en que asume el primer gobierno elegido bajo las normas de la llamada Ley Sáenz Peña. Los autores identifican las particularidades del proceso político y desentrañan aspectos, tales como el federalismo, el papel de los partidos o los actores de la sociedad civil. El resultado es un novedoso diálogo intergeneracional que introduce al lector en el riguroso estudio de la trayectoria democrática argentina, desde múltiples visiones y perspectivas académicas.

En otra reseña, Pablo Garibaldi examina la obra de Carles Ramió, *Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. El libro trata de dar respuesta a un interrogante crítico: ¿qué transformaciones está generando en la sociedad —y cuáles generará— la difusión cada vez más extendida de la inteligencia artificial y la robotización? La reflexión de Ramió, catedrático de la Universitat Pompeu Fabra, se centra en el doble impacto que producen esas innovaciones tecnológicas: uno, sobre el papel del Estado como promotor, regulador o moderador de los efectos sociales generados; y otro, la incorporación de estas innovaciones a la propia gestión pública. La reseña comenta los diez capítulos de la obra destacando sus aportes frente al objetivo explícito de evaluar los problemas y oportunidades creados por los desarrollos tecnológicos en curso en materia de inteligencia artificial y robótica.

Como siempre, es nuestro deseo que las contribuciones de este número resulten de interés para nuestros lectores. Asimismo, reiteramos nuestra invitación permanente a que nos remitan sus artículos, comunicaciones y reseñas para considerar su futura publicación en *Estado abierto*.

# **ARTÍCULOS**



## **El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas**

Por *Álvaro V. Ramírez-Alujas\**

### **Resumen**

El artículo explora y reflexiona sobre el estado del arte en materia de Estado abierto en América Latina a partir de los avances y la experiencia comparada de los países de la región que son miembros activos y participan de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Si bien se trata de un enfoque nuevo en el mundo, la región lidera el tránsito hacia procesos de apertura institucional que van más allá del Poder Ejecutivo en materia de Parlamento Abierto, Justicia Abierta, Municipios Abiertos, entre otros. En este camino, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016) ha sido una herramienta fundamental en la promoción de este enfoque, lo cual complementa los esfuerzos desplegados desde otros organismos multilaterales y centros de pensamiento, como CEPAL, OCDE, OEA, GIGAPP, CAF.

### **Palabras clave**

Estado abierto – gobierno abierto – AGA – gobernanza.

### **Abstract**

The article explores and reflects on the state of art in the field of *Open State* in Latin America, based on the advances and comparative experience of the countries of the region that are active members and participate in the Open Government Partnership (OGP). Although it is a new approach in the world, the region is leading the way towards institutional opening processes that go beyond the Executive Power, in terms of Open Parliament, Open Justice, Open Municipalities,

---

\* Profesor de la Universidad de Chile. Cofundador e Investigador Principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Director del Diplomado en Innovación Pública y Gobierno Abierto del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Fundador de la Red Chilena de Gobierno Abierto, y actual Presidente y miembro del directorio de la Fundación Multitudes. Correo electrónico: <ramirez.alujas@uchile.cl> o <alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org>.

among others. In this way, the Ibero-American Open Government Charter (CLAD, 2016) has been a fundamental tool in the promotion of this approach, which complements the efforts made by other multilateral organizations and think tanks such as ECLAC, OECD, OEA, GIGAPP, CAF.

### **Key words**

Open State – Open Government – OGP – Governance.

### **Introducción**

Podría afirmarse que 2016 marcó el inicio del punto de inflexión en el camino recorrido por el concepto y estrategias de gobierno abierto, desde la creación y lanzamiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA) en 2011, hacia un mirada mucho más amplia e integral a la que se ha denominado *Estado abierto*, al menos, en el contexto latinoamericano. Ello ha quedado confirmado en el último informe publicado por OCDE a fines de 2016 (OCDE, 2016a), donde se ofrece una mirada comparada de los avances de las políticas de Gobierno abierto a nivel global, y se proponen diversas directrices de futuro, entre ellas y si no la más importante, la propuesta de avanzar hacia la construcción de un Estado abierto (Figura 1).

Es bien sabido que el concepto de *gobierno abierto* abarca varios enfoques, definiciones y principios o valores fundamentales, y tiene en cuenta diversos aspectos jurídicos, históricos o culturales de los países de todo el mundo. Aun así, el enorme y creciente despliegue de nuevas iniciativas y acciones hace que, pese a los esfuerzos, cualquier intento por articular alguna noción más comprehensiva, acotada y cohesionada quede sobrepasada rápidamente por un fenómeno cuyas dinámicas y evolución mutan de manera acelerada y, en algunos casos, hasta contradictoria.

Al respecto, en julio de 2016, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016) elaboró el texto que constituye la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, organizada en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) de Colombia y con



la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). En ella, se da cuenta del resultado de un proceso de diálogo y construcción colectiva, que contó con la participación y activa representación de los 22 países miembro del CLAD y que, como documento de orientación y marco de referencia para fomentar la transformación y modernización del Estado, y la mejora continua de las administraciones públicas de los países de la región, también hace suyo el llamado a avanzar hacia un enfoque de Estado abierto, no sin asociar este despliegue de esfuerzos a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La definición propuesta apela a entender el gobierno abierto como

un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016: 5).

**Figura 1. Enfoque de Estado abierto**



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2016a: 233)

Considerando esta aproximación, la Carta Iberoamericana esboza la necesidad de incorporar una mirada más amplia que incluya de manera activa y protagónica a los distintos poderes y niveles del Estado en los países iberoamericanos. Esta debe ser, adicionalmente, útil como caja de resonancia y vía preferente para que otros sectores de la sociedad, como organizaciones del ámbito académico —universidades y centros de pensamiento—, de la sociedad civil y del sector privado, puedan acoger, incorporar y poner en práctica los valores y principios propuestos en ella, y transitar de manera efectiva a un enfoque de Estado abierto —o de sociedad abierta— desde el cual poder promover y practicar un nuevo y emergente modelo de apertura institucional de carácter más holístico, transversal e integrado.

El Gobierno abierto no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la democracia, robustecer la institucionalidad pública y promover el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas. Consecuente con ello, se procurará que los pilares y principios, mecanismos y estrategias que se exponen en esta Carta sean promovidos y potencialmente aplicados más allá de las fronteras del gobierno y la administración pública (Poder Ejecutivo), hacia otros niveles, sectores de la sociedad, y poderes del Estado.

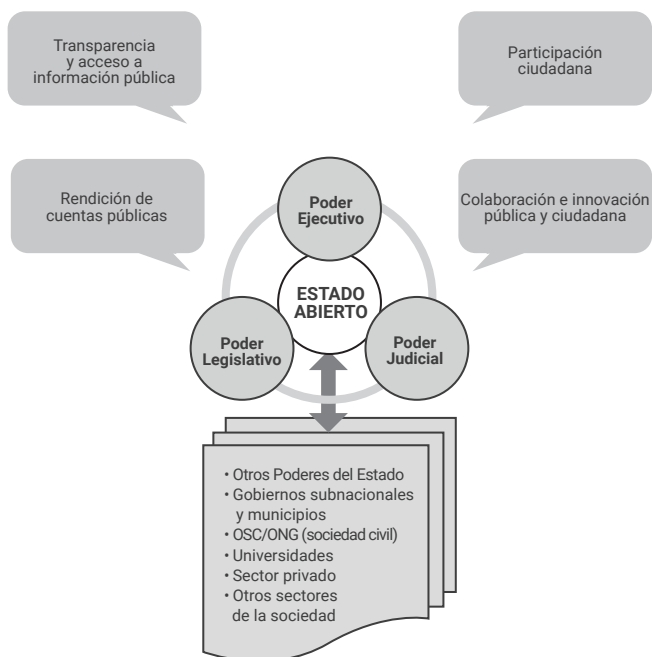
En el marco de un esfuerzo por configurar en clave iberoamericana las bases de lo que llamamos Estado abierto, convencidos de que un trabajo integral, transversal y complementario con todos los poderes del Estado es parte esencial del esfuerzo por mejorar la calidad institucional de nuestros sistemas democráticos, el buen gobierno y un elemento sustantivo de la visión holística sobre mejoramiento de la institucionalidad pública en el amplio sentido que ello supone.

Sobre esta base, los pilares y principios del Gobierno abierto esbozados en esta Carta Iberoamericana deben servir de marco de referencia para orientar su alcance y posibilidades más allá del ámbito del Poder Ejecutivo, previa adaptación correspondiente, favoreciendo y potenciando su incorporación en el Poder Legislativo (Parlamento Abierto), en el Poder Judicial (Justicia Abierta), y en los distintos niveles de gobierno, como son el plano subnacional y local (Municipio Abierto), en vías a configurar una aproximación integral y holística de Estado abierto.

Además, se buscará promover que los programas o políticas de gobierno abierto sean parte de los planes o estrategias nacionales de desarrollo, como un espacio privilegiado de discusión con todos los actores del desarrollo y parte fundamental del esfuerzo por consolidar un Estado al servicio de la ciudadanía y el desarrollo sostenible (CLAD, 2016: 16-19).

Para comprender la aproximación que se plantea en la Carta Iberoamericana, hemos estructurado los componentes y elementos que constituyen el enfoque de *estado abierto* de manera gráfica (Figura 2) a fin de ilustrar su alcance y amplitud, y traer a la mano que ello, además, supone considerar elementos clave: a) la voluntad política y el avance del Gobierno abierto como una política de Estado; b) la transformación cultural y ética pública; c) la apropiación y sensibilización ciudadana; y d) el apoyo multilateral, buenas prácticas y trabajo en red (CLAD, 2016: 19-21).

**Figura 2. El enfoque de Estado abierto en Iberoamérica**



Fuente: Elaboración propia

En esa línea, y habido reconocimiento de los esfuerzos de algunos países de la región, que, en el marco de su tercera generación de planes de acción nacionales frente a la AGA —de 2016 en adelante—, ya transitaban hacia una mirada de Estado abierto, la Carta Iberoamericana hace suyo el anhelo por promover espacios de apertura más allá del plano gubernamental ligado al Poder Ejecutivo tradicional, como espacio preferente en la formulación de estrategias de la Alianza en el mundo.

Se destacan por la temprana adopción del enfoque de Estado abierto en la región, por mencionar los más emblemáticos, los casos de la Argentina —con 11 compromisos en gobiernos subnacionales y 4 ligados a justicia abierta—, Colombia —1 compromiso en la rama judicial, 1 en la rama legislativa, 2 en órganos de control y 7 a nivel subnacional—, Costa Rica —compromisos en política de justicia abierta en el Poder Judicial, política de parlamento abierto en la Asamblea Legislativa y estrategia de promoción de municipios abiertos—, Paraguay —que incluye compromiso del órgano de control, esfuerzos en materia de parlamento abierto y 9 metas que incluyen a gobiernos municipales y departamentales—, y Uruguay —7 compromisos en gobiernos departamentales—. Por ello, es del todo relevante consignar el debido reconocimiento a la influencia y contribución que supuso la aprobación y adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en la región en este período, que pudo recoger y proyectar las incipientes iniciativas existentes, trazar una línea de base e inspirar y aportar en el avance y foco en incluir a otras organizaciones, poderes y niveles del Estado en los esfuerzos de apertura institucional a nivel regional (Cuadro 1).

En paralelo, la OCDE, en su intento por dar cuenta y ofrecer un marco de actuación en este dinámico y polisémico fenómeno, propone definir gobierno abierto como «una cultura de gobernanza basada en políticas y prácticas públicas innovadoras y sostenibles inspiradas en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2016a: 24). Sin embargo, un año más tarde, en diciembre de 2017, ajustó dicha propuesta y desarrolló la Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto en el esfuerzo por acotarlo y disponer de un set de criterios básicos.

Una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas

en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo, y junto a ello sugiere ampliar su alcance, al proponer que el Estado abierto surge cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno —reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales— colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OECD, 2017).

### Cuadro 1. Hacia un Estado abierto en América Latina: primeros pasos

País	Plan de Acción	Fundamentos Estado abierto o compromisos
<b>Argentina</b>	3.º Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina	«Un Estado abierto para el siglo XXI. Desde el Ministerio de Modernización estamos construyendo un Estado del siglo XXI: transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado que esté al servicio de la gente [...] Avanzando en miras de un Estado abierto, este 3.º Plan de Acción Nacional tiene 44 Compromisos de los 3 poderes del Estado Nacional, de los Organismos de Control Nacional y de 11 Provincias, algo inédito para el trabajo en la Alianza para el Gobierno abierto» (p. 6).
<b>Colombia</b>	Colombia, <i>hacia un Estado abierto</i> . Tercer Plan de Acción Nacional 2017-2019	«El objetivo general del tercer plan de acción se orientó a extender los beneficios del Gobierno abierto a las tres Ramas del Poder Público, a los Órganos del Estado, a los Gobiernos Subnacionales <sup>19</sup> y a la sociedad civil para aportar a la consolidación de la paz, la democracia y la equidad. Junto con ello, se promovió la <i>Declaración de Compromisos por un Estado abierto</i> , firmada el 23 de enero de 2017 por las tres ramas del poder público y liderada por el Presidente de la República» (véase p. 4 y los compromisos en rama judicial en p. 31, rama legislativa en p. 33, órganos de control en 35 y gobiernos subnacionales pp. 41-53).
<b>Costa Rica</b>	Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto. Noviembre 2017 - Noviembre 2019 Costa Rica	«En el caso de los compromisos numerados del 7 al 11, lo cuales son asumidos por: Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Ejecutivo; se registra un proceso de construcción distinto a los presentados en compromisos anteriores. Para estos casos, cada Poder diseñó su compromiso a partir de sus metas y posibilidades, teniendo como marco de referencia la suscripción del <i>Convenio de Estado abierto</i> , firmado en marzo de 2017. Permitiendo una articulación de las instituciones del Estado, de manera que los esfuerzos por materializar cambios en el ejercicio de la transparencia y la participación ciudadana sean en la mayor cantidad posible de instituciones, contribuyendo así a un cambio en la forma de gestión pública y de ejercicio de la ciudadanía» (pp. 9-10).

<p><b>Paraguay</b></p>	<p>Plan de Acción 2016-2018</p>	<p>«<i>Hacia un Estado abierto</i>. El Tercer Plan de Acción incluye por primera vez metas de un órgano extra poder, como la Contraloría General de la República. Además, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, acompañados por la Mesa Conjunta de Gobierno abierto, vienen trabajando en paralelo con la sociedad civil para definir su primer Plan de Acción de la Alianza para el Parlamento Abierto 2016-2018. <i>Gobiernos Abiertos Regionales</i>. 9 metas del Plan incluyen a gobiernos municipales y departamentales del país en temas como el diseño participativo de políticas públicas y el acceso a la información pública» (p. 25).</p>
<p><b>Uruguay</b></p>	<p>3.er Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Uruguay 2016-2018</p>	<p>«El Tercer Plan de Acción Nacional se enmarca, además, en la proyección de un gobierno descentralizado y de cercanía; y en el apoyo que significan los pilares de Gobierno abierto en diferentes políticas públicas específicas. En este sentido, el diálogo permanente y el trabajo colaborativo constituyen principios y prácticas extensibles a todos los niveles de gobierno y a todas las políticas públicas» (p. 2). «El desafío de aumentar la participación de la cantidad de actores y ámbitos del gobierno. <i>Involucrar a todos los poderes del Estado y a los niveles subnacionales - gobiernos departamentales y locales</i>» (p. 11).</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del Tercer Plan de Acción Nacional de la Argentina, Colombia, Costa Rica, Paraguay y Uruguay (2016-2019)

## 1. Hacia una América Latina abierta: ¿vientos de cambio o cambio de vientos?

Desde su fundación en 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto ha crecido a 79 países y 20 miembros locales que trabajan junto con miles de organizaciones de la sociedad civil para mejorar la gobernanza de los asuntos públicos. Cada dos años, cada miembro presenta un plan de acción creado de manera conjunta con la sociedad civil que define y asume compromisos concretos para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública, lo que ha significado que, a la fecha, se hayan implementado cerca de cuatro mil compromisos, y, como veremos más adelante, más de un 25 % de ellos corresponde a los países de la región que son miembros de AGA. En la actualidad, 8 países latinoamericanos se encuentran en proceso de implementación del cuarto ciclo de planes de acción nacionales en el marco de AGA (Cuadro 2), cuya suma total de compromisos asciende a 156 iniciativas que debieran concretarse en el período 2018-2020.

**Cuadro 2. Países latinoamericanos miembro de AGA en proceso de implementación de su Cuarto Plan de Acción Nacional**

País	Número de compromisos
Brasil	11
Chile	12
El Salvador	5
Guatemala	24
Honduras	20
Paraguay	38
República Dominicana	7
Uruguay	39
<b>Número total de compromisos</b>	<b>156</b>

Fuente: Elaboración propia

La agenda de gobierno abierto en la región se ha consolidado como una activa y atractiva plataforma de trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad civil; y ello ha servido para apalancar una variada gama de reformas y cambios institucionales que, poco a poco, han permitido mejorar la prestación de servicios públicos, regular de manera más directa los conflictos de interés y combatir la corrupción —reduciendo los espacios de opacidad, desigualdad y abuso de poder—. De esta manera, se promovieron cambios profundos en áreas emergentes y complejas de política pública, tanto en la agenda de los tradicionales espacios sectoriales como son salud, educación, infraestructura, entre otros, como en la adopción de nuevas prácticas, normas y regulaciones para garantizar derechos humanos, en el terreno de género, juventud,

diversidad sexual, pueblos originarios, etc. Todo ello desde articular los principios de la transparencia y acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana como ejes centrales de una nueva forma de gobernar en el siglo XXI (Ramírez-Alujas, 2011 y 2012). A la fecha, en América Latina y el Caribe, se cuenta con 1119 compromisos desplegados en 4 planes de acción para el período comprendido entre 2011 y 2019 (Cuadro 3), y se espera que, a fines de 2019, esa cifra vaya en aumento al sumar los nuevos compromisos que se asumirán en los nuevos planes de acción de Colombia, Costa Rica, México y Panamá, y en el Primer Plan de Acción de Ecuador que se ha integrado a la AGA a fines de 2018.

**Cuadro 3. Compromisos y planes de acción nacionales en países latinoamericanos miembro de AGA (2011-2019)**

País	Primer Plan de Acción	Segundo Plan de Acción	Tercer Plan de Acción	Cuarto Plan de Acción	Totales
Argentina (*)	19	6	44	15	84
Brasil	32	52	16	11	111
Chile	19	12	19	12	62
Colombia	27	19	26	-	72
Costa Rica	23	18	12	-	53
El Salvador	21	20	14	5	60
Guatemala	3	48	22	24	97
Honduras	20	14	13	20	67
México	55	26	7	-	88
Panamá	5	19	9	-	33
Paraguay	15	9	10	38	72
Perú	47	17	18	-	82
República Dominicana	24	11	11	7	53



<b>Trinidad y Tobago (**)</b>	13	-	-	-	<b>13</b>
<b>Uruguay</b>	18	40	75	39	<b>172</b>
<b>Compromisos Totales</b>	<b>341</b>	<b>311</b>	<b>296</b>	<b>171</b>	<b>1119</b>
<p>(*) El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Argentina tiene como objetivo consolidar un máximo de 15 compromisos que sean resultado de un proceso de cocreación entre Gobierno y sociedad civil. En agosto de 2019, se llevó a cabo la última fase de consulta pública. Por tanto, los nuevos 15 compromisos del Cuarto Plan de Acción se dan por casi aprobados y están a espera de oficializarse.</p> <p>(**) Trinidad y Tobago está actualmente inactivo en la Alianza, en conformidad con la Política de Respuesta definido por AGA.</p> <p>Nota: A la fecha, la Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Panamá se encuentran en pleno proceso de cocreación de su Cuarto Plan de Acción Nacional para el período 2019-2021. Lo mismo sucede con Ecuador, que está finalizando el proceso de cocreación de su Primer Plan de Acción Nacional para la AGA.</p>					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

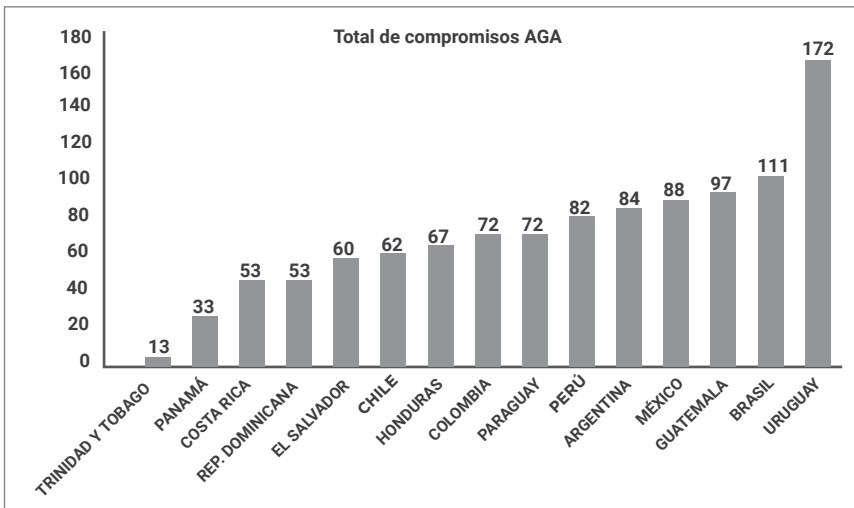
Por otro lado, si observamos el desglose de la totalidad de compromisos asumidos por los países de la región a la fecha, para el período comprendido entre 2011 y 2019, vemos que Uruguay (172), Brasil (111) y Guatemala (97) concentran la mayor cantidad de compromisos en la suma de sus planes de acción nacionales, lo que equivale a un tercio del total de iniciativas en la hoja de ruta regional hasta ahora (Gráfico 1).

Además, se deben considerar los ejes o desafíos estratégicos definidos desde sus orígenes por la Alianza para designar cinco ámbitos dentro de los cuales pueden catalogarse o ubicarse las iniciativas (Figura 3) y su eventual articulación con los valores de transparencia, rendición de cuentas, participación pública y tecnología e innovación. Estos ejes son 1) mejora de los servicios públicos; 2) incremento de la integridad pública; c) gestión más efectiva de los recursos públicos; d) creación de comunidades más seguras; y e) incremento de la responsabilidad corporativa.

Con lo anterior en mente, no deja de sorprender el carácter inercial del foco preferente al que se orienta un relevante número de compromisos en el ciclo de planes de acción nacionales a la fecha —el 77 % de ellos se concentra en solo dos esferas de acción—. Al mirar las cifras (Gráfico 2), se constata que los compromisos relacionados con incrementar la integridad pública superan el 50 % del total —563 compromisos—, y ello expresa la permanente preocupación de los países latinoamericanos por superar brechas normativas y llenar vacíos en diversas esferas de apertura que van desde la aprobación y perfeccionamiento de leyes de acceso a información pública, mejora de los mecanismos de rendición de cuentas

y participación ciudadana, hasta otras ligadas a diseñar, aplicar e implementar nuevas y sofisticadas herramientas, estándares y protocolos ligados al uso intensivo de datos públicos abiertos, apoyo al impulso de sistemas integrados de compras y contrataciones públicas, transparencia fiscal y presupuesto abierto, regulación del cabildeo o *lobby*, entre muchas otras. Evidentemente, todos se asocian a la idea de construir institucionalidad para la apertura como condición de base y pilares que faciliten un camino donde las plataformas, tecnología cívica y otras innovaciones públicas o ciudadanas encuentren su espacio, puedan desarrollarse y ser de utilidad y de mayor alcance para los organismos públicos y la ciudadanía, y al mismo tiempo, una vía preferente que permita mejorar la calidad de vida de las personas y contribuir a forjar y otorgar mayor musculatura a este nuevo enfoque de gobernanza pública.

**Gráfico 1. Compromisos totales AGA por país en América Latina (2011-2019)**

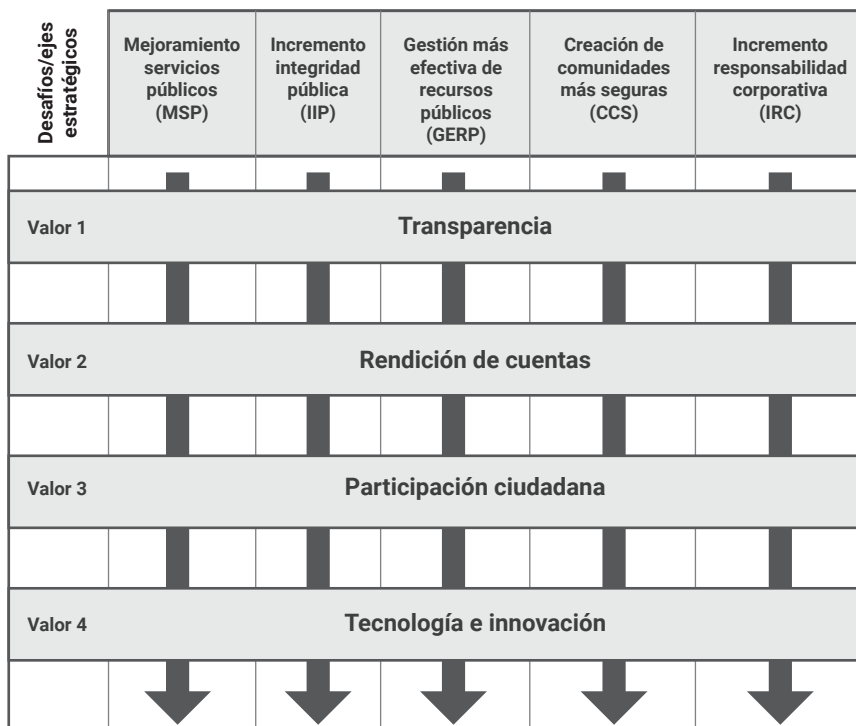


Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

Lo anterior va ligado a que el segundo grupo de compromisos preferente en los planes de acción nacionales dicen en relación con el mejoramiento de los servicios públicos que corresponde a un 26 % del total –294 compromisos–. Ello no es

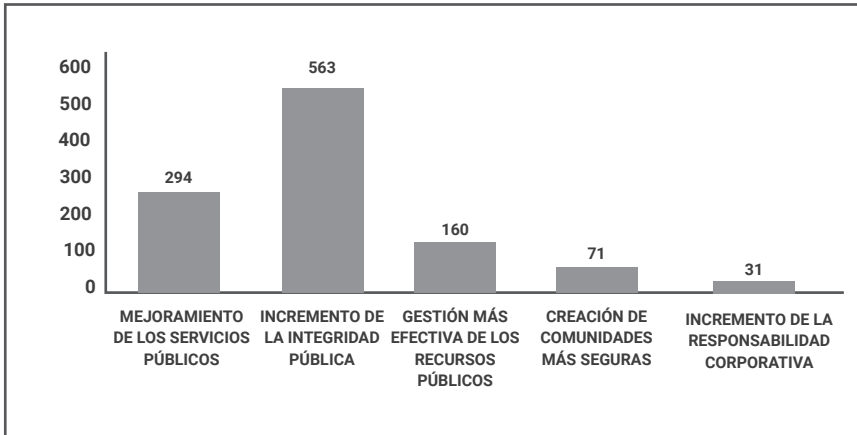
casualidad, pues aquí encontramos al conjunto de iniciativas que se asocian con el tema de gobierno digital, uso de plataformas o sitios *web* gubernamentales para facilitar/simplificar acceso a trámites y mejorar la experiencia usuaria en procesos de provisión de servicios públicos, portales de datos abiertos, entre muchas otras acciones ligadas a la tradicional agenda de mejora y uso intensivo de tecnologías, y modernización de la gestión estratégica y operativa de organizaciones públicas.

**Figura 3. Ejes/desafíos estratégicos y valores AGA**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 2. Total de compromisos AGA por eje estratégico en países miembro de América Latina y el Caribe (2011-2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos disponibles hasta agosto de 2019

Por tanto, y como mencionamos antes, el 77 % de los compromisos en la región en el período que va desde 2011 hasta mediados de 2018 corresponde a los ejes de integridad pública y mejora de servicios —857 de 1119 compromisos en total a la fecha—.

Se llevan la tercera posición en cantidad de compromisos con un 14% —160 en el período reseñado— la promoción de iniciativas que profundicen la mejora de la transparencia presupuestaria en sus distintas dimensiones, el avance en la aplicación de estándares abiertos en el sistema de compras y contrataciones públicas, el fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas sobre el uso recursos fiscales y la puesta en marcha de portales de datos abiertos y reutilizables sobre presupuesto<sup>1</sup>, obras e infraestructura pública por ámbito sectorial —educación, salud, etc.—. Esto también revela una creciente preocupación por implementar acciones concretas tendientes a mejorar la auditoría, el control social,

<sup>1</sup> Un caso emblemático y buen ejemplo en la región que refleja con claridad la naturaleza y orientación de este tipo de compromisos en la agenda AGA es el reciente lanzamiento de la plataforma Presupuesto Abierto del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile —presentada en sociedad mientras se termina de escribir este artículo—. Para mayor detalle e información, ver <<https://presupuestoabierto.gob.cl>>.

monitorear el gasto público y la efectiva gestión y buen uso de los recursos, ligado a determinadas políticas, programas o proyectos de carácter público (Gráfico 2).

## **2. Avances en materia de institucionalidad, coordinación y estrategia de gobierno abierto en la región**

La implementación efectiva y eficiente de reformas de Gobierno abierto requiere de un esquema institucional apropiado (OCDE, 2016b). En tal sentido y de acuerdo con uno de los últimos estudios sobre el análisis comparado de las administraciones públicas latinoamericanas (OCDE, 2016b), las responsabilidades y tareas de las unidades de coordinación a cargo de los planes y estrategias de gobierno abierto varían de un país a otro, aun cuando, en la mayoría de los casos (54 %), ellas se ubican y concentran en el llamado *Centro de Gobierno* (CdG), pues, al tratarse de políticas de carácter transversal que requieren adecuados marcos de colaboración y relaciones interinstitucionales fluidas entre las agencias, resulta un factor crítico en el proceso de gestión e implementación de los compromisos (Cuadro 4).

Lo anterior también había sido esbozado en diversos estudios publicados por el BID (2014 y 2016), en los que se relevaba que las unidades a cargo de la agenda de gobierno abierto en la región se ubicaban preferentemente en el ámbito de la presidencia (3 casos), gobierno digital (6), y transparencia e integridad pública (7), bajo diversas nomenclaturas (Ramírez-Alujas y Dassen, 2014: 13) y que, en los últimos años, ello se ha complementado con el diseño e instalación de los llamados *Foros Multiactor*, que operan como espacio de trabajo conjunto entre Gobierno y sociedad civil, y mecanismo permanente de gobernanza, monitoreo y seguimiento del proceso AGA, desde las etapas de diseño y cocreación de planes de acción hasta las fases de implementación y evaluación, entre otros roles y funciones, dependiendo de cada caso y contexto institucional (OGP, 2019).

**Cuadro 4. Responsabilidades y ámbitos de acción de la unidad a cargo de la estrategia y planes de gobierno abierto en América Latina**

Pais	Desarrollar una estrategia de gobierno abierto	Asignar recursos financieros para la implementación	Coordinar la implementación de iniciativas de gobierno abierto	Monitorear la implementación	Evaluar impacto	Comunicar reformas	Otros
Argentina	●	○	●	●	○	○	○
Brasil	●	○	●	●	○	●	●
Chile	●	○	●	●	○	○	○
Colombia	○	○	●	●	○	●	○
Costa Rica	●	●	●	●	○	●	●
El Salvador	●	○	●	●	○	○	○
Guatemala	●	○	●	●	●	●	●
México	●	○	●	●	●	●	●
Panamá	●	○	●	●	●	●	○
Paraguay	●	○	●	●	○	●	○
Perú	●	○	●	●	○	○	○
República Dominicana	●	○	●	●	●	●	○
Uruguay	●	●	●	●	●	●	○
Sí ●	12	2	13	13	5	9	4
No ○	1	11	0	0	8	4	9
Total Sí ●	92%	15%	100%	100%	38%	69%	31%
OCDE 35 (●)	70%	26%	89%	78%	48%	70%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2016)

Como se puede apreciar, existen cuatro responsabilidades fundamentales que son compartidas por la mayoría de las unidades (Cuadro 4): desarrollar estrategia de gobierno abierto (92 %), coordinar la implementación de iniciativas y monitoreo de compromisos (100 % cada una), y comunicar este tipo de reformas (69 %). Asimismo, se evidencia la falta de mecanismos de evaluación de impacto<sup>2</sup> —solo un 38 % reporta que realiza algún tipo de acción en este ámbito— y a ello se suma que solo un 15 % de las unidades tiene la capacidad o hace algún esfuerzo por asignar recursos financieros para implementar compromisos de gobierno abierto.

Es interesante contrastar que, en estos *ítems*, la región supera en términos agregados al estándar promedio alcanzado por los países miembro de la OCDE —35 en total—: un 92 % en desarrollo de estrategias de Gobierno abierto en Latinoamérica sobre un 70 % promedio países OCDE —lo cual sugiere que es probable que este tema pueda tener mayor relevancia, en términos relativos, dentro de la agenda de los gobiernos de la región—; y un 100 % en coordinar y monitorear implementación de compromisos en la región vs. un 89 % y 78 %, respectivamente en cada ámbito, en países integrantes OCDE (Cuadro 4). En el resto de los ámbitos, se observa un panorama más parejo, aun cuando se destaca que el *ítem* de evaluación de impacto es mayor en los países miembro de la OCDE, con un 48 % que reporta realizar algún tipo de acción en esta línea. Paralelamente, existe casi una diferencia de diez puntos al comparar el *ítem* de asignación de recursos para implementar los compromisos de gobierno abierto —un 26 % de los compromisos en el contexto OCDE cuenta con cierto piso de recursos asignados para su implementación—.

### 3. El futuro (del Estado) es abierto

El gran desafío que enfrenta la región, en un contexto de creciente complejidad, captura de políticas públicas; corrupción, criminalidad e impunidad, y fragilidad de nuestros sistemas político-administrativos, pasa, necesariamente, por fortalecer

---

<sup>2</sup> Se asume que el estudio de la OCDE (2016) hace referencia a mecanismos propios —nacionales— de evaluación de impacto en cada país, no vinculado a otros esfuerzos desplegados a nivel internacional por evaluar y relevar resultados —como es el caso del *Open Government Index* de World Justice Project, 2015—, y más allá de los resultados del trabajo de los investigadores asociados al Mecanismo de Reporte Independiente (MRI) de la propia Alianza.

el Estado de derecho con el fin de promover instituciones más incluyentes<sup>3</sup>; generar y desarrollar capacidades administrativas para lograr una acción pública más efectiva, y un proceso de modernización institucional que permita fomentar la innovación y fortalecer el vínculo con los ciudadanos mediante iniciativas de gobierno abierto (OCDE/CAF/CEPAL, 2018:149). Frente a un escenario de tales características, la necesidad de una visión integrada, con amplio alcance y anclada en reconfigurar el vínculo del Estado con la ciudadanía es un imperativo de gobernanza que será clave para el desarrollo y futuro sostenibles en la región.

La creciente desvinculación entre los ciudadanos y las instituciones públicas en Latinoamérica se explica en buena medida por las insuficientes capacidades del Estado. Ilustrada a través de la erosión de los niveles de confianza y satisfacción con los servicios públicos, dicha desvinculación se complejiza por la ausencia de canales de interacción eficaces entre el Estado y la sociedad. Esto deja a los responsables de la elaboración de políticas públicas con información limitada, más aún, en un contexto de rápidos cambios tecnológicos y creciente interconexión que transforma las aspiraciones sociales a un ritmo acelerado.

Conocer mejor las necesidades, experiencias y preferencias de los ciudadanos puede redundar en servicios mejor dirigidos, incluso para poblaciones desatendidas a menudo con bajos costos adicionales.

Una forma de avanzar es a través de políticas de gobierno abierto y de gobiernos más transparentes que empoderen a los ciudadanos mediante mecanismos de participación ciudadana. Las TIC y las herramientas digitales son importantes instrumentos para prestar a los ciudadanos servicios mejores y más rentables en todos los ámbitos de las políticas públicas. Los gobiernos también pueden volverse más receptivos con el uso de

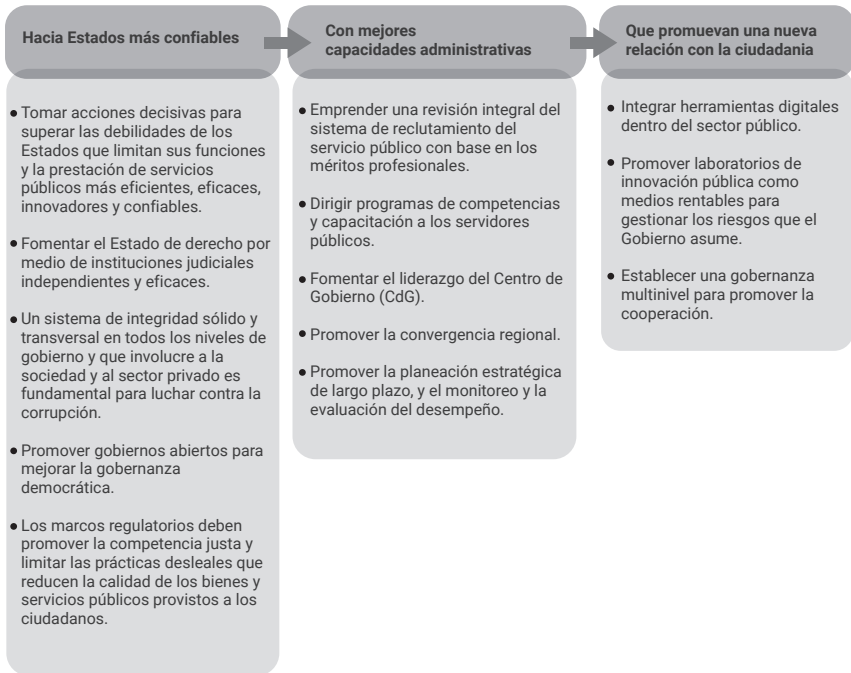
---

<sup>3</sup> Lo cual es consistente con los grandes desafíos que incluyen la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, el N.º 16 Paz, *justicia e instituciones sólidas*, que, en lo medular, apela a configurar un modelo de gobernanza que promueva sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. En estricto rigor, las 10 metas que componen este ODS se relacionan directamente con el enfoque de gobierno/Estado abierto.



datos abiertos y de *big data* para prestar servicios centrados en el usuario, anticiparse a las demandas futuras y crear valor dentro y fuera del gobierno. Todos estos elementos requieren un marco de gobernanza meticuloso para garantizar la coordinación, la colaboración y la capitalización de los beneficios de gobiernos más abiertos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 183).

### Cuadro 5. Repensar las instituciones para promover Estados más abiertos, efectivos e innovadores en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir OCDE/CAF/CEPAL (2018: 196-198)

A efectos de reconocer y enfrentar adecuadamente estos desafíos, diversos organismos multilaterales han planteado la necesidad de potenciar una aproximación que articule ámbitos de políticas públicas como prioridades de una agenda de reformas para hacer que los Estados de la región cumplan con sus ciudadanos (OCDE/CAF/CEPAL, 2018: 196-198). Esta mirada propone tres ejes

en la hoja de ruta para impulsar una genuina y sólida apertura estatal a) hacia Estados más confiables —basados en un enfoque de gobernanza abierta, íntegra y sustentada en marcos de actuación alineados a criterios de justicia e igualdad—; que b) dispongan de mejores capacidades administrativas —en términos de función pública y provisión de servicios— para c) construir una nueva relación con la ciudadanía (Cuadro 5).

La articulación sustantiva de estos tres ejes constituiría los cimientos de un nuevo modelo de contrato social que pueda generar sinergias y espacios relacionales dinámicos e interdependientes entre sí, en los vínculos y acciones ligadas a la esfera política —Estados más confiables—, operacional —capacidades administrativas— y estratégica —nueva relación con la ciudadanía—. Ello nos remite directamente al llamado *triángulo estratégico de creación de valor público* que articula el ámbito político con las capacidades operacionales y el nivel estratégico (Moore, 1998).

#### **4. Tres casos emblemáticos, tres experiencias (que considerar) para el futuro inmediato del Estado abierto en la región**

Como afirma Oszlak, en referencia al emergente debate sobre el significado y alcance del Estado abierto (Oszlak, 2017), es necesario considerar la conocida heterogeneidad estructural presente en los países de la región y el contexto en el que se trata de avanzar desde el ya polisémico —y en algunos casos difuso— concepto de *gobierno abierto* al de *Estado abierto*, espacio en el que cualquier intento por definir las fronteras de aplicación de un término, noción o concepto son del todo insuficientes para lograr tomar el pulso de un fenómeno extremadamente dinámico, muchas veces paradójico, y en proceso de metamorfosis permanente. No obstante, existen ciertos aspectos que se consideran relevantes y lugares comunes entre las diversas miradas, cierta convergencia de elementos que sustentan la idea de Estado abierto:

La voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del

ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía... (Oszlak, 2017: 212).

Volviendo a lo expresado en la Carta Iberoamericana, marco de referencia obligado y documento pionero que asumió como propio el desafío que implica la construcción de un Estado abierto en la región, conviene, al menos, destacar tres experiencias que deben considerarse al momento de diseñar e implementar acciones en materia de apertura estatal y que pueden servir de inspiración para otros gobiernos.

El primer caso es el de Costa Rica, a través de la Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto, firmada el 25 de noviembre de 2015 por el Presidente de la República, Presidente de la Asamblea Legislativa, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, que luego sustentó las bases del llamado Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, firmado en San José, el 21 de marzo de 2017. El Convenio establece las políticas que se seguirán para construir un Estado abierto por la vía de asumir compromisos conjuntos sobre transparencia y acceso a información, participación ciudadana y lucha contra la corrupción en los cuatro poderes del Estado —con mirada transversal—. Asimismo, la iniciativa pretende articular las iniciativas de gobierno abierto desplegadas para impulsar una agenda mucho más ambiciosa como un proyecto país. Al momento de su lanzamiento, fue el primer convenio de este tipo en el mundo y se desarrolló mediante un proceso multisectorial que contó con un fuerte apoyo técnico de la OCDE.

Un segundo caso en la región lo constituye Colombia en 2017, que, en palabras del entonces jefe de Estado, el presidente Juan Manuel Santos, planteaba: «Se trata de tener una rama judicial abierta, un Congreso abierto, unos órganos de control abiertos, unas entidades territoriales abiertas, y no solo un Ejecutivo abierto». La Declaración de Compromisos por un Estado Abierto fue firmada por representantes de todos los poderes del Estado el 23 de enero de 2017 y apunta a que todas las ramas del poder público compartan y hagan cumplir unos estándares mínimos en transparencia, acceso a la información y datos abiertos. Gracias a esa declaración, las entidades, incluyendo los órganos electorales y de

control en el nivel nacional, han tenido que orientar su trabajo y funcionamiento en los pilares de transparencia y rendición de cuentas, para prevenir la corrupción y garantizar los derechos.

Finalmente, destacamos la Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto, documento acordado entre la Presidencia de la República y los otros poderes del Estado, los órganos contralores, el Instituto de Acceso a la Información Pública y la Asociación de Municipios de Honduras, y firmado en Tegucigalpa el 16 de mayo de 2018. Al respecto, se deja consignado que, con la firma de la declaratoria, se logra el efectivo compromiso político e interinstitucional en el impulso de una mayor corresponsabilidad de todas las fuerzas sociales del país en la transformación cultural y ética de la sociedad; en el desarrollo de una mejor colaboración armónica entre todas las entidades del Estado. Con ello, además se adquiere el compromiso de una lucha frontal, total y radical contra la corrupción, la impunidad y el abuso de la función pública en todas sus formas.

En los casos de Colombia y Honduras, se explicita que la declaración hace suyo el compromiso e implementación de los lineamientos expresados en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CLAD, 2016), cuestión que puede ser de gran utilidad para aquellos países que tengan la voluntad política, el interés y las capacidades de transitar hacia una agenda más ambiciosa de apertura estatal, más allá del ciclo de planes de acción en el marco de AGA, e inclusive, incorporando de manera mucho más protagónica a actores fuera de los límites del Estado, como son el sector privado y la academia, entre otros.

## **A modo de cierre y conclusión**

La apertura institucional se ubica en el corazón de un nuevo contrato social que articula, de manera integrada, una plataforma para reformar el sector público y mejorar la prestación de servicios, el esfuerzo por recalibrar los espacios de confianza y legitimidad entre las instituciones públicas y la ciudadanía, y en definitiva, contribuir a reducir las enormes desigualdades e injusticias visibles en los países latinoamericanos, en el rostro de nuestros pueblos, desde un renovado compromiso colectivo por trabajar en conjunto en aras de un desarrollo sostenible

a escala humana, donde nadie quede atrás, donde lo público sea reflejo de una preocupación y acción compartida/colectiva entre todos y cada uno de los actores del desarrollo, donde la apertura y el buen gobierno sean el camino para el mejor vivir de nuestra gente, para fortalecer la confianza y afianzar la democracia.

Es por ello por lo que, más allá de declaraciones para avanzar hacia un Estado abierto, se necesitan voluntad política y acciones concretas que sean reflejo y expresión del interés decidido por construir un andamiaje estatal basado en un enfoque de apertura institucional, sintonizado con las nuevas realidades de un turbulento e impredecible siglo XXI. Como vimos, existen notables avances y la región es un ejemplo de referencia pionero a nivel mundial. Pero eso no basta, en especial cuando la indiferencia, irresponsabilidad e impunidad operan como mecanismos para evadir la urgente tarea por reiniciar el sistema operativo de nuestras instituciones. No es la democracia la que está en crisis; son las instituciones que la conforman las que hoy en día están en entredicho, las que deben repensarse, las que deben re-imaginarse desde una mirada anclada al cambiante escenario en el que nos encontramos y con foco preferente en la ciudadanía —en especial las representativas y otras de diverso tipo, atrapadas en la obsolescencia del siglo XX—, asumiendo también las enormes posibilidades y oportunidades que esto nos ofrece.

La urgente necesidad por transitar hacia un modelo de madurez de Estado abierto, que permita construir una hoja de ruta estratégica que incluya al menos una matriz conceptual aplicable desde lo propuesto en la Carta Iberoamericana, herramientas para la realización de diagnósticos de base y definición de fases ligadas a la evaluación de capacidades y procesos asociados a la apertura institucional, y métricas e indicadores de desarrollo que sirvan de insumo para planes y acciones concretas, es parte de este enorme y expansivo desafío. Es evidente que reducir los esfuerzos de apertura gubernamental solo a la cocreación e implementación de planes de acción —bianuales— en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto es condición necesaria, pero no suficiente para consolidar una genuina, sustentable y escalable aproximación que instale la temática como eje de los procesos de transformación de la esfera pública en la región, más allá de los gobiernos de turno y más allá de los ciclos electorales, trazando una huella que trascienda la inmediatez del cambio político, como política de Estado y como estilo de gestión de lo público.

Como bien plantea Oszlak (2017: 213), «definitivamente, el todo del Estado abierto es más que la suma de las partes». Por ello, es ineludible el foco en apostar por un profundo y sostenido cambio cultural, donde la tecnología contribuye, pero no sustituye el esfuerzo por reacondicionar el tejido institucional en todos los planos y dimensiones, tanto en la esfera estatal como en la misma sociedad —recordemos que lo público, hoy en día, no se reduce a lo estatal—.

Se trata, en todo caso, de entender que ello no apela solo a cambios estéticos en el espacio técnico o de uso intensivo de tecnologías o plataformas digitales —la cascara virtual, la capa de superficie de lo que vemos—, o a espacios de mejora en los marcos normativos que garantizan el acceso a información y rendición de cuentas, o mecanismos que fomenten la participación ciudadana. Se trata de un desafío político sin precedentes, que involucra el activo protagonismo de todos y cada uno de los actores del desarrollo, a partir de un compromiso férreo con la democracia y el futuro de nuestras comunidades. Y de, cada cierto tiempo, detenerse en el camino y reflexionar si la respuesta que damos a este reto —Estado abierto— es o no la adecuada al contexto y realidad en la que nos encontramos, lo que requerirá de una mayor plasticidad, resiliencia y flexibilidad, nuevas capacidades para lidiar con la incertidumbre y fluir en la marea de cambios que se avecinan. Parafraseando a Benedetti, ello implica evitar la paradoja de que «cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas...», o peor aún, respondíamos correctamente a una pregunta equivocada. Soltar la certidumbre y evitar hacer eficientemente lo incorrecto, abandonando la idea de que el Estado sigue siendo el actor único, exclusivo y monopólico en la solución de los problemas públicos, es condición *sine qua non* para navegar el tsunami de complejidad que albergan nuestras sociedades en el siglo XXI y gobernar el futuro.

## Referencias bibliográficas

- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (2017). «La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe». En Naser, A.; A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Ramírez-Alujas, Á. (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». En *Revista Enfoques*, IX, (15), pp. 99-125.
- y N. Dassen (2016). «Vientos de cambio II: Avances y desafíos de las políticas de Gobierno abierto en América Latina y el Caribe» [en línea]. Disponible en <<https://bit.ly/2MPNLHg>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- (2014). «Vientos de cambio: el avance de las políticas de Gobierno abierto en América Latina y el Caribe» [en línea]. Disponible en <<https://publications.iadb.org/handle/11319/6400>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- (2012). «Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe». En Dassen, N. y J. C. Veyra (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71. Washington, D.C.: BID.
- Ramírez-Alujas, Á. y P. Prieto-Martín (2014). «Caracterizando la participación ciudadana en el marco del Gobierno abierto». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 58, febrero, pp. 61-100.

## Referencias institucionales

- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, adoptada en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, 28 y 29 de octubre de 2016 [en línea]. Disponible en <<https://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA-Octubre-2016.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- OCDE/CAF/CEPAL (2018). *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/leo-2018-es>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- OCDE (2017). Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, OECD/LEGAL/0438, adoptada el 13 de diciembre de 2017 [en línea]. Disponible en <<http://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

- (2016a). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
  - (2016b). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. París: OCDE [en línea]. Disponible en <<https://doi.org/10.1787/9789264266391-es>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Open Government Partnership (2019). *Informe Global: Democracia más allá de las urnas electorales*, mayo.
- WJP (2016). *Open Government Index, 2015 Report*, World Justice Project [Proyecto de Justicia Mundial], Washington, D.C.

## **Declaraciones/Convenios por un Estado abierto en América Latina**

- Colombia (2017). Declaración de Compromisos por un Estado Abierto [en línea]. Disponible en <<http://www.anticorruptcion.gov.co/Documents/declaracion-compromisos-estado-abierto-2017.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Costa Rica (2015, 2017). Convenio Marco para promover un Estado abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.
- Honduras (2018). Declaración para Consolidar a Honduras como un Estado Abierto [en línea]. Disponible en <<http://www.gobiernoabierto honduras.org/images/DECLARACION%20PARA%20CONSOLIDAR%20A%20HONDURAS%20EN%20UN%20ESTADO%20ABIERTO.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

## **Cómo citar este artículo**

Ramírez-Alujas, Á. V. (2019). «El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 13-38.



## Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial\*

Por *Melina Guardamagna\*\**, *Malena Lucía Reyes\*\*\** y *Paula Vogel\*\*\*\**

### Resumen

En los últimos diez años, se han implementado varias instancias participativas en torno a la política de ordenamiento territorial en la provincia de Mendoza. A partir del análisis de estas instancias y de un exhaustivo relevamiento bibliográfico, nos proponemos aportar en este artículo una reflexión crítica sobre los desafíos que surgen del diseño y la implementación de políticas públicas participativas orientadas al desarrollo territorial. Entendemos que desarrollo territorial y participación constituyen dos ejes inseparables al momento de comprender las conformaciones sociales, políticas, económicas y culturales del territorio.

### Palabras clave

Políticas públicas – desarrollo territorial – participación ciudadana – ordenamiento territorial.

### Abstract

In the last ten years, several participatory processes around territorial planning policy has been implemented in Mendoza. Starting from the analysis of these

---

\* El presente artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: «Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina», Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado, UNCuyo, Resolución N.º 2170/2019: en ejecución (2019-2020). PICTO 2016-0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza», Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo, Disposición N.º DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT (en ejecución).

\*\* Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) UNCuyo/CONICET. Investigadora de CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y del Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Cuyo (UNCuyo). Correo electrónico: <mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar>.

\*\*\* Becaria CONICET y Doctoranda. Correo electrónico: <maleluciareyes@gmail.com>.

\*\*\*\* Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Cuyo (UNCuyo). Correo electrónico: <apaulavogel@gmail.com>.

experiences, as well as a thorough literature review, in this article we aim to provide a critical reflection regarding the challenges arising from the design and implementation of participatory public policies focused on territorial development. In this respect, we understand that territorial development and participation are two inseparable subjects that take a fundamental place in the comprehension of social, politic and economic formation of land.

### **Key words**

Public policies – territorial development – citizen participation – territorial planning.

### **Introducción**

El objetivo del trabajo es aportar a la reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en políticas públicas. Y, especialmente, en aquellas destinadas al desarrollo del territorio, entendiendo que no es posible pensar en el desarrollo territorial sin involucramiento ciudadano. Para la teoría del desarrollo endógeno, la participación está indisolublemente ligada a este, ya que la comunidad local debe ser parte del proceso para garantizar el éxito y la sustentabilidad. De esta forma, desarrollo territorial y participación son entendidos como dos ejes inseparables (Pragier, 2009).

Estas reflexiones son producto de la revisión de la bibliografía y de los múltiples intercambios y discusiones que, a lo largo de seis años, el equipo del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII), de la Universidad de Vuyo, ha desarrollado en el marco del estudio de la política de ordenamiento territorial en Mendoza.

Los interrogantes que guían nuestro trabajo son los siguientes: ¿Cuáles son los desafíos que plantea la participación ciudadana en las políticas de desarrollo territorial? ¿Cuáles son los principales problemas que surgen en torno a su instrumentación? ¿Cuáles son los criterios y dimensiones que, desde la teoría, se tienen en cuenta para analizar estos procesos?

Nuestros supuestos de investigación indican que, para lograr instancias genuinas de participación ciudadana, en el marco de los procesos de desarrollo territorial,

es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las bases institucionales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas.

Para responder a estos interrogantes y corroborar estos supuestos, a lo largo de este trabajo, repasaremos críticamente el lugar de la participación en la discusión en torno a la democracia contemporánea; cuál es la relación entre conceptos como los de participación ciudadana, desarrollo territorial y políticas públicas; cuáles son los principales problemas que surgen en el diseño e implementación de estos mecanismos; finalmente, cuáles son los desafíos que la teoría y también nuestros aportes desde el análisis de la política en torno a la participación plantea para la efectiva implementación de estos procesos.

## **1. El lugar de la participación ciudadana en la democracia contemporánea**

Los procesos de ampliación de derechos ocurridos durante el siglo pasado en América Latina y el concomitante crecimiento de las demandas de la sociedad civil han provocado que los canales clásicos de toma de decisiones den muestras de agotamiento y rigidez frente al nuevo panorama. Las características de nuestros entramados institucionales, además, tornan difícil determinar sobre quién recae dicha responsabilidad. En este contexto, la complejización de los problemas públicos y el involucramiento de nuevos actores requieren un mayor grado de coordinación entre los distintos niveles de la administración internacional, nacional, regional, local y vecinal.

En la visión de Joan Font, esto se traduce en que «la política cada vez nos afecta más y abarca cada uno de los ámbitos de nuestra vida, pero al mismo tiempo se hace más compleja (más actores, más niveles de gobierno, menos esquemas estables) y, por tanto, es difícil de comprender y seguir» (2000: 117). Según el Informe Latinobarómetro, mientras el apoyo a la democracia como sistema se mantiene con un 48 % en América Latina, el grado de satisfacción con su funcionamiento y con los políticos es muy variable según el país. Para América Latina, de acuerdo con el Informe, los ciudadanos prefieren mostrarse

indiferentes al tipo de régimen. Estas posturas producen un declive del indicador, debido a la lejanía que expresan estos votantes por la política, la democracia y sus instituciones. Por estos motivos, en América Latina, se identifica un 71 % de insatisfechos (Corporación Latinobarómetro, 2018)<sup>1</sup>. El declive de la democracia se acentúa en la actualidad con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la ciudadanía, así como de la percepción de que se gobierna para unos pocos.

Una de las explicaciones de este fenómeno, que en nuestros días se visibiliza en las masivas movilizaciones y protestas a lo largo de la región, es la que proporciona Boaventura de Sousa Santos: «La democracia representativa perdió las escasas capacidades distributivas que pudo llegar a tener» (2004: 40). Los ricos son cada vez más ricos, mientras las tasas de pobreza e indigencia crecen de forma sostenida.

En este contexto, surgen nuevos formatos en el ejercicio de la democracia distributiva donde la participación ciudadana protagoniza la escena del debate teórico y metodológico. Estos espacios parecen contar con virtudes de las que la democracia representativa carece; ofrecen una relación más próxima al nuevo tipo de ciudadano, más informado y globalizado, que desea participar mediante instrumentos no tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, sino con otro tipo de organización más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial —movimientos sociales, ONG, Tercer Sector— (Budge, 1996). Posibilitan, además, un mayor grado de legitimación de las acciones de gobierno; pueden contribuir a la eficacia en el manejo de los recursos públicos; la educación democrática y la cultura política de la comunidad (Asier Blas y Pedro Ibarra, 2006). En consecuencia, alientan el fortalecimiento de la democracia a través de una relación más directa entre representantes-representados y su demanda para reducir los altos niveles de desigualdad socioeconómica y política.

---

<sup>1</sup> Los datos se tomaron del informe 2018 realizado por Corporación Latinobarómetro. El estudio se lleva a cabo desde 1996 en 17 países. En 2004, se incorporó República Dominicana; de esta manera, incluye los 18 países latinoamericanos, con la excepción de Cuba. A la fecha, se han realizado 22 olas de mediciones con un total de 430 138 entrevistas. La medición de 2018 realizó 20 204 entrevistas, entre el 15 de junio y el 2 de agosto de 2018, con muestras representativas de la población total de cada uno de los 18 países que representa a la población de la región, unos 650 millones de habitantes.

Aparece aquí un nuevo reto para el Estado en su relación con el mercado y la sociedad civil. La participación ciudadana nos plantea el desafío de pensar una democracia distributiva que trascienda los límites del formato representativo más tradicional, concebido para la acción política en el marco del Estado. Se trata, en definitiva, de avanzar hacia la democratización no solo del Estado, sino también de la esfera no estatal. La cuestión central es, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2004), determinar la función que el tercer sector puede desempeñar en las políticas públicas, el para qué y el cómo de su involucramiento en cada caso.

En el marco de esta nueva visión participativa de las políticas públicas en democracia, Canto Chac (2008) señala que existen diversas maneras de entender el involucramiento de la sociedad según su grado de incidencia: para algunos, se materializa a través de la emisión del sufragio, donde los representantes delegados por la ciudadanía toman las decisiones en nombre de sus representados. Esta es la visión clásica que corresponde al formato representativo de gobierno, que aparece fuertemente cuestionada en el escenario actual de la región. Para otros, la participación ciudadana en las políticas implica que los decisores tomen en cuenta, a través de diversos mecanismos, las preferencias y las opiniones de los ciudadanos, convirtiéndolos en actores de los procesos de formulación de políticas. Esto supone generar e institucionalizar mecanismos e instancias para que la sociedad pueda incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Sin embargo, hay un sinnúmero de factores que condicionan el grado en que el proceso genera legitimidad, educa en ciudadanía, fortalece la democracia, nos acerca a una situación de igualdad política social o económica, o a la consecución de los intereses generales. La construcción de políticas públicas, y, más aún, la construcción colectiva, es un proceso político complejo, cuyos actores e instituciones cuentan con recursos asimétricos para hacer prevalecer sus intereses.

Este tipo de contradicciones nos permite insistir en que el estudio crítico del proceso colectivo de construcción de políticas debe servirnos para la labor teórico-metodológica de analizar y proponer instrumentos de participación que resulten dispositivos reales de más y mejor democracia distributiva.

## 2. Participación, desarrollo territorial y políticas públicas

La reflexión teórica y metodológica en torno a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en políticas orientadas al desarrollo territorial requiere, en primer lugar, explicitar cuáles son los posicionamientos desde los cuales entendemos los conceptos centrales de nuestro trabajo. Tal como sostienen Hickey y Mohan (2014), la participación debe ser ideológicamente explícita y estar ligada a una teoría coherente del desarrollo.

Esto es importante porque, en el marco de estos proyectos participativos, muchas veces, se recurre a los mismos conceptos, aunque sean completamente distintos. Desde aquí, podemos identificar un gradiente que va, apelando a discursos similares, desde proyectos circunscriptos al ideario del neoliberalismo, donde las nociones de *ciudadanía*, *sociedad civil* y *participación* expresan una intención despolitizadora e invisibilizadora de conflictos, hasta otros más cercanos al logro de la equidad socioterritorial y la sustentabilidad ambiental (Danino, Olvera y Panfichi, 2005).

En consecuencia, la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan —nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional, etc.—. Esto es así porque las políticas públicas son la expresión fáctica de la relación Estado-sociedad; es allí, en cada una de estas materializaciones, donde se abren los espacios de participación para las y los ciudadanos.

Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio. El desarrollo territorial, en este sentido, se define como un proceso de transformación. A través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas, flexibles y, agregamos nosotras, participativas para la organización social, pretende alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili, 2005; Alburquerque, 2004; Schejtman, 2004).

Respecto a las políticas públicas, adherimos a la definición de Aguilar Villanueva (2009) porque abarca todos los elementos de la política y se posiciona desde una visión participativa al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos. Una política pública es, entonces,

... un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del Gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva; 2009: 14).

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas, desarrollado por Lasswell (1956); Jones (1970); Anderson (1975) y retomado por Aguilar Villanueva (1992; 2019); Pérez Sánchez (2005); Parsons (2007); Subirats (2008); Sabatier (2010); Harguindéguy (2015), y, en la Argentina, por Oszlak y O'Donnell (1976); Oszlak (1981); Acuña y Repetto (2009), entre otros. Divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que, generalmente, se componen de la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas, se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

En cuanto al concepto de *participación ciudadana*, más allá de tratarse de una noción ambigua e imprecisa que dificulta identificar el fenómeno y sus dimensiones (Serra Vázquez, 2008; Oszlak, 2009), consideramos necesario adoptar una definición que nos permita operacionalizar criterios para reflexionar en torno a su diseño e implementación. En consecuencia, definimos la *participación* como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el Gobierno (Beierle, 1998). Es decir, con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común, la participación

conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. En esta línea, la participación es entendida como «una actividad social de connotación política que implica organización» (Ruvalcaba Gómez, 2019: 66) orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

Es decir que el concepto que aquí adoptamos pone la atención sobre los canales institucionalizados de participación, desde la esfera estatal. Avritzer los define como «instituciones participativas que suponen formas diferenciadas de incorporación de los ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en las deliberaciones públicas» (2008: 3). El autor destaca de esta forma las diversas posibilidades que tienen los diseños participativos para incrementar la capacidad democratizante de las acciones gubernamentales. Capacidad que, a nuestro criterio, basado en el análisis bibliográfico y nuestra propia experiencia en la materia, se encuentra condicionada por las cuestiones derivadas de la materialización de dichos diseños.

### **3. Principales cuestiones en torno a la instrumentación de la participación**

Al profundizar en la materialización de los diseños participativos, aparecen problemas que suponen desafíos por superar en el proceso de consolidación, en términos de Boaventura de Sousa Santos (2004), de una democracia más distributiva. En este apartado, nos preguntaremos por las principales cuestiones que surgen en el diseño e implementación de estos mecanismos. Para ello, distinguiremos entre dos escalas de problemas/dificultades. Una más general relacionada a los niveles de institucionalización de la participación y de la cultura democrática presente en cada sociedad, y otra, a un nivel más micro, vinculada a las particularidades del diseño, implementación y evaluación de los mecanismos participativos.

En torno a la dimensión institucional de la participación, son varios los posicionamientos y diseños adoptados. Algunos sostienen que el andamiaje normativo de cada política debe reglamentar los mecanismos de participación, tal como sucede con el Ordenamiento Territorial en Mendoza y, en general, con todas



las políticas que prevén instancias de este tipo en la Argentina. Otros países como Ecuador, Honduras, México, Colombia, Chile y algunas Comunidades Autónomas de España cuentan con legislación específica que reglamenta la instrumentación de la participación ciudadana. Lo que, de acuerdo con Canto Chac (2008), ha permitido significativos avances en su institucionalización como un componente esencial de las políticas públicas y, sobre todo, como un medio a través del cual la ciudadanía puede influir y exigir al Estado la garantía de sus derechos.

Por el contrario, una débil institucionalización, en un contexto de desigualdad social y asimetrías, como es el latinoamericano, permite la proliferación de relaciones clientelistas que desvirtúan el proceso en su conjunto (Welp y Serdult, 2008). En la mayor parte de las experiencias analizadas por los especialistas, existe la propensión a implementar procesos participativos de síntesis que, generalmente, se resumen a una o dos consultas, procesos que «no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas» (Pagani, 2007: 19).

Los nuevos espacios de gobernanza también corren el peligro de terminar institucionalizando la desigualdad social y económica entre los actores (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyngedouw, 2005). Es por ello que avanzar hacia mayores niveles de institucionalización de diseños participativos con capacidad democratizadora requiere, como sostiene Manero, «nuevas premisas en las formas de gestión, en la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones» (2010: 49).

Surgen aquí otras dos cuestiones. Por un lado, la centralidad de la voluntad política en el impulso de estos procesos, sin la cual corremos el riesgo de que los factores institucionales queden a expensas de las relaciones de poder y de los intereses económicos que interfieren en el accionar estatal tratando de minimizar la intervención social (Martínez-Flores *et al.*, 2015); tal como se evidencia en los intereses de los sectores inmobiliarios o de las grandes corporaciones internacionales en las industrias extractivas.

Por el otro, los modelos de gestión en el marco de los cuales se piensan los diseños participativos. El análisis de la evidencia recabada en el marco de nuestra línea de investigación da cuenta de que, en la experiencia del ordenamiento territorial en Mendoza, se manifiesta una continuidad de los métodos y prácticas de la planificación tradicional y tecnocrática, donde la participación queda en segundo plano (Guardamagna y Reyes, 2019). Se produce, de esta forma, un solapamiento de nuevos y antiguos formatos de gestión en modelos donde todavía prima una lógica verticalista.

Formatos más horizontales, participativos y transparentes, como el de gobierno abierto<sup>2</sup>, al que la mayoría de los gobiernos acuden en la actualidad, requieren que las agencias estatales cuenten o tengan la posibilidad de desarrollar capacidades que permitan una institucionalidad y una estatidad potente y cualificada. Nos referimos a las capacidades internas e infraestructurales de las oficinas estatales que posibilitan o dificultan las materializaciones del Estado en cada momento (Fernández *et al.*, 2006).

También debe equilibrarse la exclusiva mirada tecnocrática con la que se han tomado muchas medidas de planificación territorial que dejan de lado las necesidades, deseos, visiones, aportes y demandas de las poblaciones objeto de la planificación (Guardamagna, 2016). Como sostienen, Ballabio y Reyes (2016), la implementación de una política interinstitucional, intersectorial y participativa, como implica el desarrollo territorial, supone un cambio cultural dentro de la organización del Estado. Y, agregamos nosotras, siguiendo a Zoido (2007), el fortalecimiento de una nueva cultura política con ciudadanos más activos, organizados y conscientes de los problemas que afectan su entorno de vida. En otras palabras, los procesos participativos, conducidos desde el Estado, tienen el desafío de incorporar las diversas dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales que conforman el territorio y constituyen la identidad de quienes lo habitan.

En este sentido, el rol de la tecnología, que no reemplaza las instancias presenciales de deliberación, puede ser de gran utilidad. Entendiéndola, no como

---

<sup>2</sup> Entendemos *gobierno abierto* (GA) como «un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa» (Ruvalcaba Gómez, 2019: 67).

un fin en sí mismo, sino como un instrumento, un conjunto de herramientas pensadas y orientadas a la inclusión y a facilitar y hacer más accesible la participación.

Decíamos que, a un nivel más micro, encontramos otras dificultades vinculadas, siguiendo la lógica del ciclo de políticas, al diseño, implementación y evaluación de los mecanismos participativos.

En el diseño, aparecen como centrales los mecanismos de convocatoria y las técnicas e instrumentos seleccionados para la instrumentación de estos procesos. Convocatorias sesgadas, direccionalizadas y deficientes (Guardamagna y Reyes, 2019) pueden repeler, en lugar de atraer, quemar en lugar de alentar la iniciativa de la sociedad (Coraggio, 2003). En dicho sentido, numerosos estudios de caso evidencian el rol que juega la confianza como recurso en las sociedades locales; desarrollar la confianza entre los promotores de las instancias de participación y la comunidad involucrada es fundamental en la búsqueda de desarrollos más integrales.

La metodología, entonces, se torna primordial. Cuestiones como la elección de las herramientas e instrumentos, su reglamentación, así como la rigurosa y sistemática implementación de estos pueden llegar a determinar si se establece un círculo virtuoso o no en el proceso participativo. Por este motivo es que, desde el ámbito científico, académico y de la gestión se ofrecen guías, manuales y fichas metodológicas —CEPAL, PNUD, OCDE, BID, por nombrar los más reconocidas— centradas en la cuestión metodológica y procedimental. Sus autores definen principios como guía para cualquier experiencia de participación.

Más allá esto, sostenemos que las técnicas a las que se acudirá en cada caso deberán ser seleccionadas en función de las particularidades del territorio donde se desarrollarán, dependiendo de distintos factores, entre ellos, la escala del problema en torno al cual se implementa la participación. En principio, no es lo mismo si necesitamos un instrumento de gestión nacional, regional o local, y tampoco se configuran de igual forma si se trata de un nivel informativo, consultivo, resolutorio o de cogestión. En dicho sentido, se trata de un desafío que las administraciones deben enfrentar para propiciar espacios genuinos de planificación territorial participativa.

En este orden de ideas, según el modelo planteado por el Manual de CEPAL (2015), la estrategia participativa, además de seguir los principios mencionados, debería ajustarse a una serie de etapas. Entre ellas, una de las que resulta fundamental es la evaluación estratégica, en la que se estudia y caracteriza la situación general, el territorio involucrado, los actores claves, los potenciales conflictos, los plazos disponibles y las demandas por participación existentes. Este análisis, según sostienen los autores, permite establecer oportunidades y amenazas que serán retomadas en la etapa de elaboración de la estrategia, donde se definirán los objetivos, el nivel de participación, el plan de difusión, el diseño metodológico, el plan de trabajo, la evaluación y el presupuesto.

En el momento de la implementación, las principales cuestiones que surgen tienen que ver con el acceso a la información, relacionado a la demanda de mayores niveles de transparencia en la gestión gubernamental y el grado real de apertura de las instancias participativas.

Si tenemos en cuenta que los recursos que un ciudadano promedio puede dedicar a la vida política son finitos (Font *et al.*, 2012), la forma en la que accede a la información y que, a su vez, está sea accesible y entendible, para los diversos públicos, es un factor central en el éxito o fracaso de la instancia participativa. Es imprescindible que los ciudadanos accedan a la información en forma rápida, completa y sencilla: «La información se convierte en prerequisite para que la participación sea posible. Pero no solo es la capacidad de brindar buena información sino la forma de transmitirla. Lo que también se relaciona con la forma en que los conocimientos expertos son presentados y percibidos dentro de la sociedad» (Aitken, 2010: 262).

El desigual acceso a la información repercute, además, en la mayor o menor capacidad de influencia de ciertos actores, sus demandas e intereses y la posibilidad de proponer e imponer sus visiones de los problemas que resolver. Esto facilita el surgimiento de lo que Canto Chac denomina como *élites participativas*:

La formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de captura de recursos e instituciones

redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes; propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas; disminuye la confianza hacia las instituciones representativas (Canto Chac, 2014: 19).

En este sentido, Joan Font (2001) sugiere que cualquier proyecto que pretenda espacios amplios de participación debería considerar desplegar de forma simultánea estrategias complementarias en el marco de un proceso de una política. No basta con abrir un solo canal, ya sea presencial o virtual, una única consulta. Suponer que solo un mecanismo es suficiente genera una ilusión de deber cumplido, pero no implica un verdadero involucramiento ni representación de la diversidad presente en los territorios.

Finalmente, en torno a las cuestiones relacionadas a la evaluación de las instancias participativas, la que mayores controversias genera es la forma, cuando se hace, en la que se sistematizan e incorporan los aportes de la ciudadanía a las políticas públicas (Guardamagna, 2016). La comunidad ansía, espera y participa de las instancias ofrecidas, pero es posible que se vea frustrada cuando no considera que sus aportes se tengan en cuenta. Lo mismo sucede ante la falta o el pobre nivel de devolución que reciben en el corto plazo.

La tarea de generar formatos participativos genuinos involucra todas estas cuestiones que hemos tratado de ordenar apoyándonos en las etapas del ciclo de políticas: la inclusión de todas las voces; la predisposición de las administraciones a compartir información veraz y de calidad; los métodos y técnicas que se seleccionan para ello; y la rigurosidad y sistematicidad con la que se trabajan los momentos de deliberación colectiva y se incorporan los aportes ciudadanos a las políticas. Sin estas consideraciones, se corre el riesgo de que disminuya el interés de la sociedad en participar y, con ello, la oportunidad de proponer nuevos formatos democráticos que permitan disminuir la brecha entre las decisiones tomadas por las gestiones gubernamentales y las problemáticas concretas de la sociedad.

#### 4. Desafíos de la participación

Así como hemos analizado los problemas que derivan de la puesta en marcha de los formatos participativos cabe preguntarse ahora: ¿Cuáles son los criterios y dimensiones que, desde la teoría, se tendrían que tener en cuenta a la hora de analizar su implementación? ¿Cómo podría mejorarse la participación de la ciudadanía como un modo de propiciar gestiones gubernamentales más inclusivas, transparentes y garantes de los derechos de la ciudadanía?

De la revisión de la literatura, surgen diversas posturas en torno a la implementación y evaluación de los mecanismos participativos que presentan criterios en común. Una de ellas es la propuesta por Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008), quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Subirats *et al.*, 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: a partir de *quién participa*, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia. A partir del *proceso*, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes con el proceso. Finalmente, a partir de los *resultados*, donde se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Otro de los análisis vinculados a la calidad de los procesos participativos, en el nivel local de gobierno, identifica cuatro criterios evaluativos, que, de acuerdo con sus autores, son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013). Para la variable inclusividad, identifican dos indicadores: número de participantes y número de agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Respecto a la deliberación, tienen en cuenta la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Para ello, evalúan acceso, calidad de la información y metodologías deliberativas utilizadas. En cuanto al criterio de influencia, preguntaron por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública,

si se realizó devolución de los procesos y en cuántas fases de la política pública —diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación— se permitió la participación ciudadana.

Por último, dentro de los resultados, se tuvieron en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos; si tras el proceso mejoraron los servicios públicos; si se modificaron las relaciones entre la administración y las asociaciones, y entre la ciudadanía en general. La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales, como características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 70).

La propuesta del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006) constituye otro interesante aporte a la temática. Si bien sostienen que no existe un modelo o práctica ideal que sea aplicable a cualquier contexto o circunstancia, plantean la utilidad de proponer criterios de calidad. Estos se dividen en cinco áreas: coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos, describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

Los criterios para la coordinación del proceso son consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad en los objetivos, planificación y recursos. Respecto a quién participa, la calidad está signada por la cantidad, diversidad y representatividad de participantes y por el grado de apertura del proceso. En relación con el tercer ámbito de evaluación, sobre qué tema se participa, se identifican las siguientes dimensiones: capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso y de dónde proviene la demanda que dio origen al problema. En referencia a cómo se participa, la OIDP observa principalmente el nivel de participación, la posibilidad de proponer que tienen los participantes, la calidad de la información y la deliberación; y si se previó una instancia evaluativa o no del proceso. Por último, las consecuencias de la participación son evaluadas desde el grado de influencia y supervisión

de la ciudadanía en los resultados, el aprendizaje de los agentes públicos, y si hubo dinamización de las redes preexistentes entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública.

A partir de la revisión de los desarrollos de estos autores y de los propios, proponemos otro conjunto de dimensiones y criterios a la hora de evaluar la calidad y legitimidad de los diseños participativos.

En nuestra propuesta, con relación al diseño, tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa; cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. Nos interesa saber si la demanda provino de la ciudadanía a partir de manifestaciones sociales o si son mecanismos asociados a la implementación de normas —como sucede en el caso mendocino—; esto es fundamental para entender las lógicas que se ponen en disputa en cada momento. Consideramos fundamental analizar el tipo de convocatoria que se realiza y cómo se difunde. También qué estrategia participativa se plantea para los encuentros, qué metodologías y técnicas se utilizan —*focus group*, encuestas presenciales, foros de discusión, mapeo participativo, etc.—.

En la etapa de la implementación, analizaremos, en primer lugar, la capacidad estatal para el desarrollo del proceso, es decir, qué recursos se destinan, la conformación de equipos técnicos propios o la contratación de externos, entre las principales cuestiones. Luego, tendremos en cuenta cómo es el acceso a la información, nos referimos a su disponibilidad y calidad. Se trata de uno de los puntos más débiles, señalado por los autores (Kliksberg, 2007; Coraggio, 2006; Guardamagna, Reyes y Vogel, 2019) en los procesos participativos. Por la dificultad y los costos que implica producir y difundir información clara, concisa y precisa a la comunidad. También se analizará el grado de inclusividad —cantidad, diversidad y representatividad de quienes participan—; la etapa de la política —toma de decisión, diseño, implementación, evaluación— en la que se desarrolla la participación, y la posibilidad y capacidad de proponer de quienes forman parte. Entendiendo que esto último se relaciona, en parte, a las metodologías y técnicas utilizadas.



Finalmente, en la etapa de evaluación, veremos la inclusión de las propuestas, es decir, si se incluyeron o no efectivamente las demandas explicitadas por los ciudadanos en las políticas públicas. También se observará la existencia de instancias de devolución, lo que permite aportar al análisis sobre cuán sostenido y legítimo es el proceso y, por último, el grado de satisfacción de los participantes. En este último punto, nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación Gobierno-ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

En definitiva, todos los métodos participativos presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Nuestra tarea es ponerlos en discusión, entender cuáles son las ideologías, concepciones teóricas y metodológicas que les sirven de soporte. Es fundamental conocerlos a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente y trabajar sobre ellos para que realmente sean instrumentos innovadores que nos permitan reconocer e incorporar las dinámicas propias de cada territorio en el cual se está interviniendo.

## **Conclusiones**

¿Por qué es necesario reflexionar sobre los diseños participativos? La retórica en torno a la participación ha triunfado en el continente; sin embargo ¿esto se ha traducido en una planificación más participativa y democrática de las políticas públicas? Creemos que, muchas veces, no ha ocurrido, sobre todo cuando los discursos pro-participación no están acompañados de procesos rigurosos y sistemáticos que posibiliten la intervención de los diversos actores. Sumado a lo cual, ni en la academia y ni en los ámbitos gubernamentales, hay consensos respecto a conceptos como la participación ciudadana y su nivel de implicancia en las políticas públicas.

En este sentido, podemos afirmar que la identidad de la ciudadanía no puede explicarse exclusivamente por fenómenos como el consenso, la integración y la homogenización de visiones de un grupo compacto. Los mecanismos de participación tienen el desafío de no anular ni la diferencia ni la disidencia, que son las que permiten realmente una construcción colectiva del territorio. No se trata de alcanzar consensos ni acuerdos en todo, sino de dar espacio para la expresión de la diversidad, y que las políticas públicas puedan expresarlo.

Para ello, es necesario adaptar los mecanismos participativos a las particularidades de cada sociedad, de cada territorio; y sostenerla en el tiempo, a lo largo de todo el proceso de la política. Además, se trata de procesos que, para que sean efectivos, deben estar atravesados de valores, como la confianza, la transparencia, el respeto, la inclusión y la voluntad, principalmente.

La planificación participativa de políticas y la instrumentación de este tipo de diseños requiere capacidades estatales específicas. Esto supone adecuaciones de los marcos jurídico-normativos y de los aparatos gubernamentales, modernización, dirán algunos, donde las innovaciones tecnológicas, sean pensadas como instrumentos para el empoderamiento y el involucramiento ciudadano, y no como un fin en sí mismo.

La responsabilidad del Estado pasa, entonces, por territorializar la gestión, abriendo espacios genuinos para el involucramiento de diversos sectores en la resolución de los cada vez más complejos problemas públicos. Se requiere liderazgo y voluntad política para construir un nuevo proyecto democrático basado en principios de extensión y generalización del ejercicio de los derechos, apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de las y los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.

Las ciencias sociales, por su parte, se deben la gran tarea de seguir generando miradas críticas sobre los modelos participativos de desarrollo territorial, produciendo diagnósticos y posibles soluciones. Ese es el aporte que intenta hacer este trabajo. Se trata de un ejercicio de reflexión, donde la forma en la que la sociedad civil, el sector privado y el sector científico se involucran en la resolución de los asuntos públicos es uno de los grandes desafíos de las democracias contemporáneas.

## **Referencias bibliográficas**

Acuña, C. y F. Repetto (2009). «Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina». En Repetto, F.; F. Martínez Navarro y V. Garza Cantú

- (coords.). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: Miguel A. Porrúa-EGAP-CERALE:
- Aguilar Villanueva, L. F. (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Mariñez, F. y V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, D. F.: Miguel A. Porrúa.
- Aitken, M. (2010). «Wind power and community benefits: challenges and opportunities, Energy Policy». En *Elsevier*, 38, (10), pp. 6066-6075.
- Albuquerque, F. (2004). *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria.
- Anderson, J. (1975). *Public Policy Making*. New Holt, Rinehart and Winston.
- Avritzer, L. (2014). *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ballabio, M. y M. Reyes (2016). «Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza». En *Revista Enfoques*, (25), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 107-125.
- Beierle, T. (1998). «Public Participation in Environmental Decisions: An Evaluation Framework Using Social Goals». En *Discussion Papers dp-99-06*, Resources for the Future.
- Blas, A. & P. Ibarra (2006). «La participación: estado de la cuestión». En *Cuadernos De Trabajo De Hegoa*, (39), pp 1-44.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, UK: Polity Press
- Canto Chac, M. (2008). «Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo». En *Política y Cultura*, (30), pp. 9-37 [en línea]. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>> [Consulta: 3 de diciembre de 2019].
- Coraggio, J. (2006). «Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?». En Rofman, A. y A. Villar. *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate*. Buenos Aires: Espacio.
- (2003). «Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?». En González Bombal, I. (comp.). *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Segundo Seminario Nacional-

- Centro Nacional de Organizaciones en la Comunidad-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, República Argentina, pp. 35-56.
- Corporación Latinobarómetro (2019). *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile.
- Dagnino, E., A. Olvera y A. Panfichi (coords.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Davies, J. (2007). «The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion». En *Political Studies*, 55, Sage Journals, pp. 779-800.
- Font, J.; C. Navarro; M. Wojcieszak y P. Alarcón (2012). *Democracia sigilosa en España. Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos*. Madrid, CIS.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- I. Blanco; R. Gomá y M. Jarque (2000). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica». En *CLAD, Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas.
- Furlani, V. (2011). «Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo de la Provincia de Mendoza». Ponencia presentada en Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco, del 6 al 8 de julio, República Argentina.
- Galais, C.; C. Navarro, y P. Fontcuberta (2013). «La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía». En *Revista Española de Ciencia Política*, 23, pp. 65-87.
- Geddes, M. (2006). «Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism». En *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, (1), pp. 76-97.
- Guardamagna, M. y M. Reyes (2019). «El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?». En *Economía, Sociedad y Territorio*, 18, pp. 1003-1033.
- y P. Vogel (2019) «Políticas públicas participativas y el desarrollo territorial, un desafío para la gobernanza regional». Ponencia presentada en la XV Conferencia de la Red Inpae, abril, Concepción, Chile.
- Guardamagna, M. (2016). «El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política». En *Revista de Geografía e Ordenamento do Território*, (10), Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Universidad de Porto, Porto, Portugal, pp. 159-187.
- Harguindéguy, J. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Hickey, S. & G. Mohan (eds.). (2004). *Participation--from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books.
- Jones, C. (1970). *An introduction to the Study of Public Policy*. Estados Unidos: DuxburyPress.
- Kliksberg, B. (2007). «¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (37), febrero, Caracas.
- Lasswell, H. (1953). «La orientación hacia las políticas». En Aguilar Villanueva, L. (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel A. Porrúa.
- Laurian, L. y M. Shaw (2008). «Evaluation of public participation: the practices of certified planners». En *Journal of Planning Education and Research*, 28, (3), Association of Collegiate Schools of Planning-Sage Publications, Nueva Jersey, pp. 293-309.
- Manero, M. (2010). «La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones». En *Revista Cuadernos Geográficos*, 47, Editorial Universidad de Granada, Granada, España. pp. 47-71.
- Martínez-Flores, V.; M. Romo-Aguilar y G. Córdoba-Bojorquez (2015). «Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México». En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXII (64), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 189-220.
- Miessen, M. (2010). *The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as a Mode of Criticality)*, New York- Berlin, Sternberg Press.
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa. (2006). «Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos». Presentación en la V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, Barcelona.
- Oszlak, O. (2009). «Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico». En Belmonte, A. (ed.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil* (pp. 9-47). Buenos Aires: CIPPEC.
- (1981). «Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas». En *Documento de Estudios CEDES*, 3, (2).
- y G. O'Donnell (1976). «Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación». En *Documentos CEDES/G*.

- Pagani, M. L. (2007). «El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales». En *Cuestiones de Sociología*, (4), pp. 78-101.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO.
- Pragier, D. (2009). «La participación ciudadana en la bibliografía de desarrollo local. Algunas consideraciones sobre la bibliografía, contexto de surgimiento y enfoques». Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, República Argentina.
- Provincia de Mendoza (2009). Ley N.º 8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo.
- Rofman, A. (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Ediciones UNG.
- Rucalva Gómez, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sandoval, C.; A. Sanhueza y A. Williner (2015). «La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar». En *Manuales de la CEPAL*, Naciones Unidas.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schejtman, A. y J. Berdegué (2004). «Desarrollo Territorial Rural». En *Debates y temas rurales*, (1), Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, Chile.
- Serra Vázquez, L. (2008). «La participación ciudadana: un marco conceptual». En *Encuentro*, (81), pp. 7-29.
- Sili, M. (2005). *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA Ediciones.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Swyngedouw, E. (2005). «Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state». En *Urban Studies*, 42, (11), Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 1991-2006.
- Tamayo, S. (2010). «Crítica marxista y participación ciudadana». En Tamayo, S. *Crítica de la ciudadanía*. México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Welp, Y. y U. Serdült (2009). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zoido, F. (2007). «Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política». En Farinos, J. y J. Romero. *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, Valencia, España, pp. 11-18.

### **Cómo citar este artículo**

Guardamagna, M.; M. L. Reyes y P. Vogel (2019). «Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 39-61.





# **Determinantes del tamaño del empleo público provincial en la Argentina. Alguna evidencia empírica reciente (2004-2016)\***

Por *Leonardo Grottola\*\**

## **Resumen**

El presente trabajo pretende indagar sobre los determinantes del empleo público a nivel provincial en la Argentina. Más precisamente, buscamos establecer cuáles son las razones que contribuyeron a que se registrara una mayor o menor incidencia del empleo público en la fuerza de trabajo de las provincias argentinas a lo largo del período 2004-2016. Ponemos el foco en posibles determinantes, tales como el grado de desarrollo económico, la disponibilidad de ingresos rentísticos, la situación fiscal, el seguro económico, la ideología política y el ciclo electoral. Nos proponemos establecer la incidencia relativa de las variables mencionadas como factores explicativos de las variaciones en el empleo público entre provincias y en el tiempo a través de la construcción de modelos de regresión con datos de panel.

## **Palabras clave**

Empleo público – provincias argentinas – desarrollo económico – ingresos rentísticos.

## **Abstract**

The present work intends to investigate the determinants of public employment at the provincial level in Argentina. More precisely, we seek to establish what reasons contributed to a greater or lesser incidence of public employment in the labor force of the Argentine provinces throughout the period 2004-2016. We focus on possible determinants such as the degree of economic development, the availability of rentier income, the fiscal situation, the economic insurance, the political ideology and the electoral cycle. We propose to study the relative incidence of the mentioned variables as explanatory factors of the variations in

---

\*Agradezco muy especialmente a Jorge Zappino y a Stefano Beltrame por su contribución en el diseño de la estrategia metodológica, sobre todo, en lo que respecta a la especificación final del modelo econométrico.

\*\* Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina.

public employment between provinces and over time through the construction of regression models with panel data.

## Key words

Public employment – Argentine provinces – economic development – rentier revenue.

## Introducción

El presente trabajo pretende indagar sobre los determinantes del empleo público a nivel provincial en la Argentina. Más precisamente, buscamos establecer cuáles son las razones que contribuyeron para que se registrara una mayor o menor incidencia del empleo público en la fuerza de trabajo de las provincias argentinas a lo largo del período 2004-2016. Ponemos el foco en posibles determinantes, tales como el grado de desarrollo económico, la disponibilidad de ingresos rentísticos, la situación fiscal, el seguro económico, la ideología política y el ciclo electoral.

En lo que respecta al nivel de desarrollo, por un lado, la Ley de Wagner postula que los países más ricos tienden a exhibir un mayor tamaño del Estado. Esta relación positiva se funda en que la creciente sofisticación de la demanda de servicios públicos por parte de una ciudadanía que incrementa su nivel de ingresos trae aparejado un aumento del empleo público. Por el contrario, la hipótesis redistributiva plantea que, a mayores niveles de desigualdad y pobreza dentro de una región o país, el nivel de empleo público tiende a crecer. En efecto, allí donde el sector privado no puede generar suficientes puestos de trabajo, es el Estado el que lo reemplaza, adoptando un rol subsidiario.

A los fines de la investigación, consideramos *ingresos rentísticos* a aquellos recursos provinciales obtenidos sin gran esfuerzo recaudatorio, tales como transferencias nacionales y regalías derivadas de la explotación de recursos naturales. La teoría rentista tradicional plantea que la disponibilidad de este tipo de recursos genera incentivos para la ampliación del empleo público con fines clientelares. No obstante, esta aseveración resulta cuestionada, por lo menos en lo que respecta a la renta petrolera, por quienes entienden que el aumento de la recaudación correspondiente a regalías, vinculado al incremento de la producción

de hidrocarburos, suele estar asociado a un alza del empleo en el sector que reduce las presiones para contratar empleados públicos adicionales.

Además de analizar el eventual impacto de la disponibilidad de rentas, buscamos establecer si la mayor holgura fiscal está asociada o no a la expansión del empleo público en las provincias y, a la inversa, si la precariedad de las cuentas públicas provinciales redundo o no en la retracción de las dotaciones.

En cuanto al seguro económico, esta hipótesis surgió para referirse al presunto rol compensatorio que cumpliría el empleo público ante las vulnerabilidades derivadas de shocks externos negativos en economías con una elevada exposición a las fluctuaciones del comercio internacional. Al tratarse de un estudio a nivel provincial, corresponde reformular la idea del seguro económico para adaptarla a nuestro propósito de una comparación al interior de un país. En este contexto, consideramos que el empleo público provincial puede representar un factor de amortiguación ante la caída de la demanda laboral por parte del sector privado.

Por último, analizamos el rol de variables más estrictamente políticas, como la ideología partidaria, la prolongación de la condición oficialista de un determinado partido político y el ciclo electoral. En este sentido, intentamos determinar, por un lado, tanto si el color político como su consolidación como partido de gobierno impactan en el tamaño de la dotación pública provincial, y, por el otro, si se verifica una tendencia al incremento del empleo público en la etapa previa a las elecciones, en virtud de la expectativa de los gobernantes de incrementar sus chances electorales a través de mecanismos clientelistas.

Nos proponemos indagar en la incidencia relativa de las variables mencionadas como factores explicativos de las variaciones en el empleo público entre provincias y en el tiempo a través de la construcción de modelos de regresión con datos de panel.

# 1. Determinantes del empleo público: breve reseña de la discusión teórica y una aplicación al caso argentino

## 1. 1 Empleo público y desarrollo económico: la Ley de Wagner

Entre las teorías que buscan explicar el tamaño del Estado, tanto en lo que respecta a la dimensión del gasto como del empleo público, se destaca la denominada Ley de Wagner o Ley de Expansión de las Actividades Estatales. Formulada algo vagamente por el economista alemán Adolph Wagner hacia el final del siglo XIX, esta proposición postula que el proceso de desarrollo económico trae aparejado un crecimiento del tamaño del Estado, derivado de la «presión por el progreso social [ligada al incremento del bienestar material] y los cambios resultantes en las esferas relativas de la economía privada y pública, especialmente la economía pública obligatoria» (Wagner, 1967: 8).

Con base en esta definición, se intentó precisar los alcances del planteo de Wagner e identificar las razones que explicarían el vínculo entre desarrollo y crecimiento del tamaño del Estado. En este sentido, según Diamond:

Wagner identificó tres factores que causarían un mayor crecimiento de la actividad estatal respecto de otros sectores de la economía. En primer lugar, el proyectaba una expansión del rol tradicional del Gobierno en la provisión de administración, ley y orden a medida que la economía devenía más especializada y la vida económica y social más atomizada como consecuencia de la creciente división del trabajo. En segundo lugar, previó un incremento del gasto en «bienestar y cultura», fundamentalmente en educación. (...) En tercer lugar, visualizó que la creciente escala de ciertos servicios económicos llevaría al gobierno a hacerse cargo de su prestación ante la incapacidad del sector privado (1977: 37).

El interés de la literatura sobre finanzas públicas se ha centrado en el estudio de la dimensión del gasto público y su relación con el grado de desarrollo económico<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Una hipótesis alternativa a la Ley de Wagner sobre el devenir del tamaño del Estado en términos de la magnitud del gasto público es la del efecto desplazamiento, esbozada por Peacock y Wiseman (1961). Según esta teoría, el comportamiento histórico del nivel de gasto público seguiría un patrón ascendente de saltos discontinuos, gestados a partir de eventos de agitación social especialmente traumáticos como, por ejemplo, guerras (Henrekson, 1990).

Más específicamente, Musgrave (1969) propuso una formulación de la Ley de Wagner que la entiende como una correlación positiva entre el gasto público como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) y el ingreso per cápita. En este sentido, numerosos estudios han buscado someter a prueba este vínculo. En un principio, la evidencia parecía favorecer a esta versión de la Ley de Wagner, centrada en la evolución histórica del nivel de gasto público. En efecto, diversos trabajos basados en el análisis de series de tiempo —entre los más destacados, puede mencionarse a Bird (1970), Goffman y Mahar (1971), Gupta (1967), Mann (1980), Musgrave (1969)— corroboraron la tendencia al crecimiento de la incidencia del gasto público en el producto total, a medida que la economía se desarrolla.

No obstante, con el tiempo, aparecieron nuevas formulaciones metodológicas que sembraron dudas sobre la vigencia de la Ley de Wagner o, al menos, sobre la magnitud de su alcance, en términos espaciales y temporales. A los efectos de analizar su validez en países en vías de desarrollo, dadas las mayores dificultades para acceder a información referida a períodos de tiempo lo suficientemente prolongados, se recurrió a estudios de sección cruzada, como el llevado a cabo por Diamond (1977). Este trabajo, que compara 41 países en desarrollo a partir de datos correspondientes a la década de los sesenta, no encuentra evidencia favorable a la ley, salvo en el caso africano.

Luego, Ram (1987) procuró someter a prueba la hipótesis de la expansión secular del nivel del gasto público, tanto a través de estudios de series de tiempo como de sección cruzada, en un trabajo en que se analiza a 115 países durante el período 1960-1980. Los resultados de la investigación no resultan concluyentes. De hecho, es posible hallar evidencia tanto a favor como en contra de los postulados wagnerianos. En efecto, mientras que, por un lado, los estudios de series de tiempo que los corroboran resultan levemente mayoritarios, por el otro, los análisis de sección cruzada tienden a rechazar la hipótesis. Por lo tanto, la confirmación o refutación de la Ley de Wagner depende, según este trabajo, en buena medida, de qué período y qué países se decida considerar.

Por otra parte, Henrekson (1993) puso en duda la validez de las investigaciones sobre la Ley de Wagner llevadas a cabo hasta ese momento, al señalar que sus hallazgos podrían tener carácter espurio, por haber sido realizadas con variables

no estacionarias, que no se encuentran cointegradas. A su vez, llevó a cabo un estudio referido a la relación entre participación del gasto público en el producto e ingreso per cápita en Suecia durante el período 1861-1990 en el que corrige las deficiencias detectadas en los trabajos previos. En efecto, el autor recurre a una prueba de raíz unitaria para determinar las propiedades de estacionariedad de las series y a un test de cointegración para establecer si existe una relación de largo plazo entre las variables en cuestión. Los resultados no permiten afirmar que se verifique tal vínculo, por lo que no se encuentra evidencia favorable a la Ley de Wagner en el caso considerado.

A partir de la crítica formulada por Henrekson (1993), numerosos trabajos procuraron corroborar la Ley de Wagner con diseños metodológicos similares al propuesto por este autor o que elaboran sobre esta base. Dichas investigaciones pueden clasificarse de acuerdo con dos criterios, si estudian casos nacionales o subnacionales y si los resultados corroboran o rechazan la hipótesis wagneriana. A continuación, mencionamos las características definitorias de los estudios de países que encuentran evidencia favorable a la ley.

En el caso de Chang (2002), se analizan los casos de Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Tailandia y Taiwán durante 1951-1996 y verifica la vigencia de la relación en todos los casos, salvo Tailandia. A su vez, Akitoby Clements, Gupta e Inchauste (2006) estudian 51 países en desarrollo durante 1970-2002 y hallan evidencia favorable en la mayoría de los casos. Por su parte, Gokmenoglu y Alptekin (2013) construyen un panel de 16 países desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el período 1995-2010 y obtienen también un resultado que avala la hipótesis. En cuanto a Bayrak y Esen (2014), se trata de una investigación sobre un panel de 27 países de la OCDE durante 1995-2012, que, nuevamente, corrobora la existencia de una relación entre gasto público y crecimiento económico.

En lo que respecta a Magazzino, Gioli y Mele (2015), los autores estudian un panel de países de la Unión Europea durante 1980-2013. Este trabajo puede ser destacado porque, además de encontrar nueva evidencia que avala la existencia de una relación de largo plazo entre gasto y producto, discute el sentido de la causalidad entre las variables mediante la prueba de Granger, a los efectos de

determinar si prevalece la visión de Wagner —el crecimiento causa el incremento del gasto— o de Keynes —el alza del gasto estimula el crecimiento—. Si bien los resultados varían de acuerdo al país, tiende a prevalecer la hipótesis wagneriana.

En contraposición a los hallazgos que acabamos de reseñar, Mohammadi y Ram (2015), en un estudio de 6 países del este asiático —Corea del Sur, Japón, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia—, no encuentran evidencia favorable a la Ley de Wagner, salvo indicios no concluyentes en el caso de Japón y, tal vez, Corea del Sur. Por último, resta referirse a investigaciones en el ámbito subnacional. En este sentido, podemos resaltar el trabajo de Jaen García (2011), quien analiza un panel de comunidades autónomas españolas durante el período 1984-2003 mediante pruebas de cointegración y de causalidad (Granger). En este caso, la evidencia resulta favorable a los postulados de la Ley de Wagner.

Una vez concluida esta digresión sobre el estudio de la relación entre gasto público y desarrollo, nos centraremos a continuación en los antecedentes que se ocupan específicamente del análisis de los determinantes del empleo público. En este sentido, reseñamos una serie de investigaciones centradas en el estudio del empleo público, en tanto que expresión del tamaño del Estado. Estos trabajos retoman el planteo de la Ley de Wagner, pero, esta vez, entendido como una relación positiva entre el nivel de riqueza de una nación —o región de un país— y la magnitud del empleo público —medida ya sea en relación a la población o al empleo total—.

Entre los trabajos pioneros en este sentido, podemos señalar el de Kraay y Van Rijckeghem (1995), quienes recurren al análisis de regresión con datos de panel —integrado por 34 países en desarrollo y 21 países de la OCDE durante 1972-1992— con el empleo público cada 1000 habitantes como variable dependiente. Además de someter a prueba la Ley de Wagner —se valen del PBI per cápita en dólares de 1985 como indicador del nivel de desarrollo—, los autores analizan el posible rol del Estado como *empleador de última instancia*; para ello, recurren a variables, tales como la proporción de empleo privado en relación a la población y el porcentaje de matriculación en la escuela secundaria. Se parte de suponer, por un lado, que un mercado de trabajo privado dinámico contribuye a relajar las presiones para contrataciones contracíclicas y, por el otro, que aquellos trabajadores relativamente calificados no absorbidos por el sector privado reclamarán ser

empleados por el Estado. Cabe señalar que el planteo sobre el rol del Estado como empleador de última instancia resulta en buena medida asimilable a la adaptación de la hipótesis del seguro económico, de Rodrik (1997), a estudios al interior de un país que propondremos luego.

A su vez, Kraay y Van Rijckeghem (1995) buscan contrastar los efectos del proceso de urbanización —que también puede vincularse con la idea de modernización y desarrollo implícita en la Ley de Wagner— en el empleo público<sup>2</sup> mediante una tendencia temporal. También incluyen en su modelo un conjunto de variables fiscales que permitirían estimar la magnitud de la restricción presupuestaria del gobierno y su impacto en la contratación de trabajadores públicos.

Entre las conclusiones del estudio, puede destacarse que, en lo que respecta a la Ley de Wagner, solo se registra cierta evidencia favorable a ella entre los países de la OCDE. No obstante, al interior de cada uno de esos países, la relación pierde significatividad, absorbida por la tendencia temporal. Este hallazgo parece corroborar la hipótesis de la tendencia a la expansión inherente a las burocracias. A su vez, en cuanto al rol del Estado como empleador de última instancia, esta interpretación de la hipótesis del seguro económico parece confirmarse, especialmente en el caso de los países de la OCDE. Por último, en lo que respecta a la cuestión fiscal, existe cierta evidencia, en el ámbito de los países en desarrollo, de que el relajamiento de la restricción presupuestaria está asociado a la expansión de las dotaciones públicas.

A partir de una estrategia metodológica diferente —análisis de regresión de sección cruzada, con datos de 105 países a principios de la década de los noventa—, Schiavo-Campo, De Tommaso y Mukherjee (1997) vuelven a someter a prueba la Ley de Wagner buscando indagar en posibles relaciones entre tamaño del empleo público, salarios y déficit fiscal. Los autores encuentran que existe una asociación positiva entre empleo público e ingreso per cápita, es decir que hallan evidencia favorable a la ley. No obstante, contrariamente a lo señalado por Kraay y Van Rijckeghem (1995), dicha correlación directa no se verifica entre los países de la OCDE, lo que podría indicar que, dado un

---

<sup>2</sup> Se estima que el crecimiento de las ciudades impulsa tanto la demanda de infraestructura y servicios públicos como la presunta tendencia al crecimiento inherente a las organizaciones burocráticas.



cierto nivel de desarrollo, el crecimiento del tamaño del empleo público tiende a estancarse.

Por último, entre los trabajos que estudian la vigencia de la Ley de Wagner a nivel de países, es preciso destacar el llevado a cabo por Rama (1997). En efecto, en el marco de dicha investigación, se recurre al análisis de regresión con datos de panel, con una observación para cada década —1970, 1980, 1990— y una muestra de 90 países, cuando la variable dependiente es el empleo público en el Gobierno general, y, de 41 países, cuando se trata del empleo en el sector público. Las pruebas realizadas permiten concluir que existe una relación positiva y significativa entre el nivel de empleo público como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) y el nivel de PBI per cápita. Sin embargo, dicha relación no es monotónica, sino cuadrática. La correlación positiva entre el PBI per cápita y empleo público como porcentaje de la PEA se cumple para bajos niveles de desarrollo económico. De hecho, en un hallazgo consistente con el de Schiavo-Campo, De Tommaso y Mukherjee (1997), una vez alcanzado cierto nivel de ingresos —Rama (1997) lo estima en 14 000 dólares per cápita a precios de paridad de poder adquisitivo de 1985—, la relación pierde significatividad.

Martínez Vázquez y Yao (2009) obtienen, a partir de un abordaje metodológico ligeramente diferente, un resultado similar al de Rama (1997). En efecto, los autores construyen un panel desbalanceado que abarca 111 países para 1985, 1990, 1995, 2000 y 2005, que analizan a partir de un enfoque de mínimos cuadrados en dos etapas y del método generalizado de momentos. Encuentran que se verifica una relación positiva y significativa entre producto bruto per cápita y tamaño del empleo público —medido a través de indicadores, tales como empleo en el sector público como porcentaje de la población, empleo en el sector público como porcentaje de la fuerza de trabajo y empleo en el gobierno general como porcentaje de la población— hasta cierto nivel de desarrollo, que, en este caso, se ubica en, aproximadamente, 27 000 dólares per cápita a precios de paridad de poder adquisitivo de 2000. La divergencia respecto de la estimación de Rama (1997) podría explicarse por las diferencias en el año base del índice de precios, en la conformación de la muestra y en el período de tiempo seleccionado.

Dadas estas coincidencias, si bien no es unánime, existe cierto consenso en torno a que la relación entre tamaño del empleo público y grado de desarrollo económico tiene características similares a las esbozadas por Rama (1997) cuando se trata de una comparación entre países. Otra de las características salientes de esta investigación es que busca contrastar empíricamente la hipótesis del seguro económico esbozada por Rodrik (1997) para explicar las diferencias en el tamaño del empleo público entre países. Sobre esta cuestión, nos explayamos a continuación.

## **1. 2 Empleo público y riesgo externo: la hipótesis del seguro económico**

A modo de planteo alternativo, Rodrik (1997) formuló la hipótesis del seguro económico para referirse al presunto rol compensatorio que cumpliría el empleo público —en general, más estable que en el sector privado— ante las vulnerabilidades derivadas de *shocks* externos negativos —deterioro de los términos de intercambio o reducción de la demanda de productos de exportación— en economías con una elevada exposición a las fluctuaciones del comercio internacional. En efecto, el empleo público funcionaría como una fuente de ingresos seguros ante el impacto del deterioro de los términos de intercambio y la caída del comercio internacional. Por lo tanto, de acuerdo con esta visión, las economías con mayores niveles de apertura comercial presentarían también una mayor prevalencia del empleo público en la comparación internacional.

A fin de someter a prueba su hipótesis, Rodrik (1997) recurre al análisis de regresión de sección cruzada —comprende entre 44 y 118 países según la variable y los datos corresponden a la década de los ochenta— a partir de un modelo que utiliza alternativamente al empleo en el Gobierno general, en el sector público y en el Gobierno central como indicadores del tamaño del empleo público. A los efectos de medir la exposición al riesgo externo, el autor construye una variable que surge de multiplicar el coeficiente de apertura externa por el componente no anticipado de la variabilidad de los términos de intercambio —desvío estándar de los términos de intercambio de la década anterior al año en cuestión—. A fin de evitar problemas de endogeneidad, Rodrik (1997) introduce un indicador alternativo de exposición al riesgo externo construido a partir de una variable instrumental del coeficiente de apertura —componente exógeno del comercio según el modelo gravitacional de Frankel y Romer—. Las restantes

variables independientes incluidas en el modelo son el ingreso per cápita, la tasa de urbanización —ambas en logaritmo— y *dummies* regionales.

En virtud de su investigación, Rodrik (1997) encuentra respaldo empírico para su hipótesis del seguro económico. En efecto, del análisis realizado, se desprende que el tamaño del empleo público crece de manera significativa al aumentar la exposición al riesgo externo. Esta conclusión resulta corroborada a través de un modelo econométrico ligeramente diferente en el trabajo de Rama (1997) previamente reseñado y también por Martínez Vázquez y Yao (2009).

Hasta el momento, nos hemos referido a aquellos estudios que analizan los determinantes del empleo público nacional. No obstante, la literatura especializada ha desarrollado hipótesis sobre la problemática del empleo a nivel subnacional. Seguidamente, nos centramos en el abordaje de esta cuestión.

### **1. 3 El empleo público como mecanismo de redistribución del ingreso**

Alesina, Baqir & Easterly (1998) proponen una nueva mirada respecto del rol del empleo público, centrada, como adelantamos, en el plano subnacional. De hecho, el análisis de los autores se focaliza en la potencial utilización del empleo público como mecanismo de redistribución del ingreso hacia los grupos sociales más desaventajados —aquejados por la pobreza, el desempleo, los bajos ingresos o víctimas de la discriminación racial—. Entonces, de acuerdo con esta hipótesis, el empleo público tenderá a ser mayor en aquellas regiones de un país en que la desigualdad en la distribución del ingreso, la desocupación, la pobreza y la fragmentación étnica sean más elevadas.

En efecto, allí donde el sector privado no puede generar suficientes puestos de trabajo, es reemplazado por el Estado, que adopta un rol subsidiario. Concretamente, se postula que el empleo público es utilizado como elemento de compensación dirigido hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad. De hecho, de acuerdo con esta visión, la creación de empleo público resulta un mecanismo de redistribución del ingreso políticamente más viable y eficaz que las transferencias directas. Por lo tanto, esta hipótesis resulta, en principio, contrapuesta a la Ley de Wagner en el ámbito subnacional, dado que provincias y ciudades menos desarrolladas, por ende, más

propensas a albergar estratos sociales vulnerables, podrían llegar a exhibir un mayor nivel de empleo público.

A fin de contrastar esta conjetura en el plano subnacional, más específicamente, municipal, de los Estados Unidos, los autores recurren al análisis de regresión de sección cruzada con datos de ciudades estadounidenses de más de 25 000 habitantes en 1991. Los autores se valen, de manera alternativa, del empleo público municipal cada 1000 habitantes y cada 1000 habitantes en edad de trabajar como indicadores del tamaño del empleo público municipal. Entre los factores determinantes, consideran la distribución del ingreso<sup>3</sup>, la fragmentación étnica, la desocupación, la tasa de dependencia —población de 65 años o más—<sup>4</sup>, la población, el capital humano —población de 25 años o más con título universitario o superior— y el ingreso per cápita (Alesina, Baqir & Easterly, 1998).

Entre los principales hallazgos de la investigación, se destaca la evidencia favorable a la hipótesis redistributiva a nivel subnacional. En efecto, se observa que el empleo público municipal es mayor en aquellos distritos más desiguales en términos de distribución del ingreso y más fragmentados étnicamente. También se aprecia el crecimiento del empleo público asociado a la gran demanda de servicios de salud y bienestar por parte de una extendida población de adultos mayores. En lo que respecta la vigencia de la Ley de Wagner a nivel subnacional, no se registra asociación alguna entre empleo público municipal e ingreso per cápita (Alesina, Baqir & Easterly, 1998).

Otro trabajo liderado por Alesina, pero, en este caso, referido al caso de Italia, busca someter a prueba nuevamente la hipótesis redistributiva recurriendo a una metodología diferente. En esta oportunidad, a partir de datos de sección cruzada de las provincias italianas durante 1993-1995, los autores estiman la magnitud de la transferencia de ingresos hacia el sur de Italia, la región relativamente

---

<sup>3</sup> Utilizan los siguientes indicadores: coeficiente de Gini, razón entre el ingreso familiar promedio y mediano, porcentaje de hogares y de individuos por debajo de la línea de pobreza.

<sup>4</sup> Se supone que la población anciana demanda más servicios vinculados a la salud y el cuidado, por ende, una mayor prevalencia de este segmento poblacional estaría asociada de manera directa a una expansión del aparato del Estado, fundamentalmente ligada a la de aquellas áreas encargadas de la prestación de tales servicios.

menos desarrollada del país, a través del empleo público. Se observa que casi mitad del gasto público salarial en el sur italiano puede considerarse un *subsidio*, conformado por una cantidad de empleados públicos *excesiva* respecto de la *dotación óptima* estimada y por un nivel salarial superior al previsto en teoría. Por lo tanto, estos hallazgos constituyen evidencia empírica adicional en favor de la hipótesis redistributiva en el ámbito subnacional (Alesina, Danninger & Rostagno, 1999).

## 1.4 Redistribución del ingreso y seguro económico a nivel subnacional

A los efectos de profundizar nuestro análisis de la literatura abocada a estudios a nivel subnacional, resulta sumamente provechoso reseñar la investigación llevada a cabo por Gimpelson, Treisman y Monusova (2000) sobre determinantes del empleo público en las regiones rusas durante la década de los noventa. Este trabajo somete a contrastación empírica diversas hipótesis sobre el tamaño del empleo público. En algunos casos, constituyen pruebas adicionales sobre dimensiones ya exploradas y, en otros, se trata del desarrollo de nuevas conjeturas sobre la cuestión. El estudio analiza un panel de 78 regiones rusas durante 1993-1998. Se utiliza como variable dependiente al empleo en la administración pública y otros sectores predominantemente estatales —salud y educación, cultura, arte y ciencia— como porcentaje del empleo total regional, sin distinguir entre empleados del Gobierno nacional y regional.

En primer lugar, nos referimos a aquellos aspectos ya abordados anteriormente como la hipótesis redistributiva y la Ley de Wagner. En este sentido, los autores hallan cierta evidencia favorable sobre la utilización del empleo público regional como herramienta de redistribución del ingreso en favor de minorías étnicas, dado que este tiende a ser mayor donde estas se asientan. A su vez, el trabajo parece confirmar que la Ley de Wagner no rige a nivel subnacional, en esta oportunidad a partir de los datos correspondientes al caso ruso<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre los antecedentes de análisis de la relación entre grado de desarrollo y tamaño del empleo público, podemos mencionar también los trabajos de Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga (2004) sobre las comunidades autónomas españolas en la década de los noventa y de Rajaraman y Saha (2008), referido a 21 Estados de la India en 2001-2002. En el caso español, se observa que tanto el Gobierno central como los gobiernos regionales tienden a ver incrementada su plantilla en aquellas regiones donde el producto

Seguidamente, nos referimos a las nuevas conjeturas introducidas por este trabajo que lo vuelven de especial interés. En primera instancia, cabe mencionar la reformulación de la hipótesis del seguro económico para estudios a nivel subnacional que, como ya advertimos, resulta en buena medida asimilable al análisis del rol del Estado como empleador de última instancia llevado a cabo por Kraay y Van Rijckeghem (1995).

En efecto, de acuerdo con esta visión, el empleo público subnacional puede representar un factor de amortiguación ante la caída de la demanda laboral por parte del sector privado, ya sea por un evento recesivo generalizado a nivel nacional o debido a particularidades regionales específicas. Por lo tanto, en este caso, se busca determinar si la fluctuación coyuntural de la actividad económica regional, puntualmente la situación del mercado de trabajo en el sector privado, trae aparejados cambios en las dotaciones de empleados públicos, teniendo en cuenta su posible rol en la mitigación de las crisis laborales. En el caso de las regiones rusas, Gimpelson, Treisman y Monusova (2000) encuentran que el nivel del empleo público regional se incrementa cuando el desempleo es mayor, por lo que se presume que los gobernadores lo utilizan con fines compensatorios ante la debilidad del mercado de trabajo privado<sup>6</sup>.

En otro orden de cosas, los autores se encuentran entre quienes indagan en el vínculo entre variables políticas, como la ideología partidaria y el ciclo electoral, y el tamaño de las dotaciones públicas. En lo que respecta a la cuestión ideológica, este análisis de la Rusia possoviética se propone establecer si los gobiernos regionales comunistas fueron más propensos a la expansión del empleo público. Al menos en este caso, los hallazgos de Gimpelson, Treisman y Monusova (2000) no corroboran esta hipótesis. En su trabajo sobre determinantes del empleo público en las regiones españolas durante los noventa, Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga (2004) clasifican a los partidos políticos en función de dos dimensiones, la estrictamente ideológica —se valen del tradicional clivaje izquierda-derecha— y la vinculada al carácter regional o nacional de la organización. En efecto, esto se traduce en la inclusión de dos variables *dummy*

---

per cápita es menor. En cambio, en la India, no se registra una relación significativa entre tamaño del empleo público y producto bruto estadual per cápita.

<sup>6</sup> Marqués Sevillano y Rosselló Villalonga (2004) encuentran que el Gobierno central español destinaría una mayor cantidad de empleados a aquellas regiones donde se registra un desempleo más elevado.

en la especificación econométrica, una para cuando el partido de gobierno es de izquierda y otra para cuando es un partido regional.

En cuanto a la teoría sobre el ciclo electoral, de acuerdo con esta mirada, es dable esperar una tendencia al incremento del empleo público en la etapa previa a las elecciones, en virtud de la expectativa de los políticos oficialistas de incrementar sus chances electorales a través de mecanismos clientelistas. Una vez transcurrida la elección, se evidenciaría la tendencia contraria, ya sea producto de una mayor conciencia de las restricciones fiscales, o bien, de producirse la derrota del oficialismo, por el despido de partidarios del oponente. En este sentido, Gimpelson, Treisman y Monusova (2000) aportan cierta evidencia que corroboraría el impacto del ciclo electoral en el empleo público en Rusia, ya que este tiende a crecer antes de una elección a gobernador y a reducirse luego.

Otro aspecto sumamente relevante introducido por los autores tiene que ver con el posible rol de las transferencias del Gobierno central como factor de relajación de la restricción presupuestaria de los gobiernos subnacionales. En efecto, se prevé que la disponibilidad de estos fondos redunde en una expansión de las dotaciones públicas provinciales. En lo que respecta a esta cuestión, la investigación sobre las regiones rusas evidenciaría que, efectivamente, el mayor acceso a transferencias y préstamos nacionales por parte de los gobernadores incrementa su disposición a contratar empleados adicionales. Los autores puntualizan que la relajación de la restricción presupuestaria está asociada al crecimiento de las dotaciones públicas solo cuando procede por la vía de las transferencias, no así en el caso de aumentos de la recaudación vinculados a la mayor disponibilidad de recursos de origen local (Gimpelson, Treisman y Monusova, 2000). Abundaremos extensivamente sobre este punto a continuación, al vincularlo explícitamente con la hipótesis del Estado rentista.

## **1. 5 Estado rentista y empleo público subnacional**

A partir de la caracterización como *Estados rentistas* a aquellas entidades estatales en que predomina como fuente de ingresos la percepción de rentas derivadas de la explotación de recursos naturales (Beaulieu, 2008), surge una profusa literatura que estudia las consecuencias sociales, políticas y económicas de este tipo de configuración estatal.

Si bien, tradicionalmente, había sido considerada una circunstancia favorable para el desarrollo de las naciones, aproximadamente a partir de la década de los ochenta, la abundancia de recursos naturales adquiere una connotación negativa, en principio, ligada a la dimensión económica. En efecto, en este período surge la hipótesis de la maldición de los recursos naturales, que asocia su disponibilidad con el estancamiento y el deterioro de las perspectivas de desarrollo, puntualmente a través del fenómeno de la *enfermedad holandesa* (Corden y Neary, 1982; Corden, 1984; Sachs y Warner, 1999 y Sachs y Warner, 2001). Esta fue caracterizada como el proceso en el que «...tanto la abundancia de recursos naturales como los episodios de repentina prosperidad derivados de incrementos de productividad o precios detraen recursos de sectores económicos con externalidades positivas para el crecimiento, tales como la industria manufacturera con viabilidad exportadora» (Patrucchi y Grottola, 2011: 101).

Además de la cuestión económica, otras variantes de la literatura sobre el Estado rentista ponen el foco en sus posibles efectos políticos perjudiciales, tales como el ascenso o consolidación de regímenes autoritarios y el estallido o agudización de guerras civiles. Esta discusión es reseñada por Rosser (2006) quien advierte que, si bien considerable, la evidencia sobre el efecto negativo de la abundancia de recursos naturales dista de ser concluyente. De hecho, los resultados varían, entre otras cosas, según qué indicador se emplee para medirla. Hay tres tipos de indicadores alternativos, aquellos ligados al peso de los recursos naturales en el comercio exterior —participación de la exportación de recursos naturales en el PBI o en el total de exportaciones—, a su nivel de producción —o reservas— y a su impacto fiscal —participación de las rentas en la recaudación total del Estado—. Además, existen divergencias en torno a qué recursos naturales considerar. Mientras algunos estudios ponen el foco en determinados *commodities* —petróleo, minerales, recursos forestales, productos agropecuarios—, otros proponen tener en cuenta la abundancia del factor tierra o el tamaño del sector primario en general. A su vez, en lo que respecta a los *commodities*, la discusión se centra en si corresponde tener en cuenta o no a los productos agropecuarios (Patrucchi y Grottola, 2011).

Por otra parte, la falta de acuerdo sobre la plausibilidad de la hipótesis del Estado rentista se vincula también con los elevados niveles de desarrollo alcanzados por ciertos países indudablemente favorecidos por la dotación de recursos naturales. En el caso de la renta petrolera, suele citarse el caso de Noruega que, a través de



la constitución de un fondo de estabilización financiado por las regalías, habría alcanzado una administración virtuosa de la abundancia. El éxito de algunos países lleva a preguntarse por sus razones y desplaza el núcleo de la indagación hacia las mediaciones políticas e institucionales que hacen de los recursos naturales una bendición o una maldición (Rosser, 2006).

La presunción acerca del carácter potencialmente perjudicial de las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales tiene que ver con su carácter de ingresos no ganados, es decir, obtenidos sin esfuerzo recaudatorio. En efecto, los Estados rentistas no requieren de un gran desarrollo de sus capacidades fiscales; su política de finanzas públicas se centra en las decisiones de gasto. En consecuencia, al no depender del aporte de sus ciudadanos para extraer recursos y financiarse, el Estado se autonomiza de la sociedad, y se deteriora el proceso de rendición de cuentas. Más específicamente, se suele identificar como *ingresos rentísticos* a las regalías y a los tributos a la exportación de *commodities*.

A partir de la caracterización habitual, Gervasoni (2011) propone extender la lógica explicativa sobre los Estados rentísticos más allá de los recursos naturales. En efecto, de acuerdo con la clasificación esbozada por este autor, los ingresos provenientes de la explotación de dichos recursos constituirían una variante de una categoría más amplia, las rentas fiscales, que define como «... ingresos estatales procedentes de una fuente externa, que no dependen de la tributación general de la economía local y que no son necesariamente proporcionales al tamaño de esta» (Gervasoni, 2011: 583). Por lo tanto, en el plano subnacional, esta definición incluye también a las transferencias nacionales percibidas por las provincias.

A los fines de la indagación propuesta, nos interesa explorar el impacto de la disponibilidad de rentas en el tamaño de las dotaciones estatales, en tanto que dimensión del efecto del gasto identificado por Ross (2001). Como ya señalamos, aunque sin vincularlo explícitamente con el concepto de *rentas* desarrollado aquí, Gimpelson, Treisman y Monusova (2000) analizan los posibles vínculos entre el acceso a transferencias nacionales por parte de los gobiernos regionales rusos y la expansión del empleo público.

Por último, resta referirse al aporte de González (2018), que retoma la discusión sobre las razones para el éxito o el fracaso de los países con una dotación favorable

de recursos naturales —se refiere puntualmente al caso del petróleo— y busca analizar en qué condiciones el incremento de la renta hidrocarburífera deriva en una expansión del gasto clientelista y, cuando, por el contrario, es invertido en gastos de capital para la mejora de la infraestructura y los servicios públicos.

A nuestro modo de ver, el aspecto más interesante de lo planteado por González (2018) tiene que ver con que, en contraposición a la teoría rentista convencional, el incremento del gasto público con fines clientelares —con su correlato en el empleo público— estaría asociado a la reducción de los ingresos derivados de la explotación petrolera, ligada a la destrucción de puestos de trabajo en el sector, y no a su auge. En efecto, los procesos de expansión del gasto apuntarían a objetivos compensatorios, de contención social, vinculados a la hipótesis del seguro económico y el rol del Estado como empleador de última instancia. Por el contrario, el alza en la recaudación de regalías petroleras —si se produce en un contexto de creación de puestos de trabajo en el sector— tenderá a destinarse a un crecimiento virtuoso del gasto de capital, destinado a mejoras en la infraestructura y los servicios públicos.

## **1. 6 Bases conceptuales para un análisis del caso argentino a nivel provincial**

Una vez discutidas las principales hipótesis sobre determinantes del empleo público elaboradas en el marco de la literatura especializada en finanzas públicas, nos proponemos precisar la naturaleza específica de los principales conceptos involucrados, de modo de sentar las bases para un análisis del caso argentino a nivel provincial.

El concepto de *desarrollo económico* ha evolucionado a lo largo de la historia desde una concepción más bien estrecha, ligada exclusivamente al crecimiento económico —medido a través de indicadores como el PBI—, hacia planteos más complejos que incorporan nuevas dimensiones a la tradicional mirada únicamente centrada en los niveles de riqueza y producción<sup>7</sup>. No obstante, dar cuenta de esta

---

<sup>7</sup> De hecho, tanto la teoría de la modernización como el estructuralismo, desde distintos puntos de vista, entienden al desarrollo, no solo como crecimiento económico, sino también como un proceso de transformación

evolución, en aras de la simplicidad y a tono con el criterio prevaleciente en la literatura consultada, adoptamos una noción sumamente acotada de *desarrollo económico* y recurrimos al producto bruto geográfico per cápita como indicador. Por lo tanto, en lo que respecta a la Ley de Wagner, adoptamos un enfoque similar al que predomina en los antecedentes reseñados, según el cual el desarrollo económico resulta asimilado al ingreso per cápita.

En cambio, en el caso de la hipótesis redistributiva, nos apartamos del abordaje metodológico habitual y empleamos nuevamente al producto bruto per cápita como indicador, aunque, naturalmente, en este caso prevemos una relación negativa entre este y el tamaño del empleo público provincial. Esta diferencia se debe, en el caso de indicadores generalmente utilizados, como el Índice de Gini o el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, a falta de información o déficits en su calidad<sup>8</sup>. A su vez, en la que respecta a la fragmentación étnica, no la consideramos una variable relevante en el caso argentino.

Teniendo en cuenta que la hipótesis del seguro económico resulta originalmente asociada a la idea del empleo público como posible herramienta de compensación ante *shocks* externos negativos, debe ser modificada a los efectos de una comparación entre provincias de un mismo país, dado que el impacto diferencial de las crisis externas en las distintas regiones del país resulta difícil de capturar. Dicha reformulación implica considerar al empleo público como un posible seguro ante los riesgos derivados de la merma en la demanda laboral del sector privado en cada provincia.

En virtud de esta caracterización de la hipótesis del seguro económico a nivel interno, proponemos recurrir a la cantidad de puestos de trabajo registrados en el sector privado en cada provincia como indicador de la eventual propensión de los gobiernos provinciales a valerse del empleo público como factor compensador ante las dificultades derivadas del debilitamiento de la demanda laboral del sector privado.

---

sociopolítica. Más recientemente, el enfoque del desarrollo humano incorporó la dimensión sanitaria y la educativa, como complemento a la tradicional vinculada al nivel de ingresos, a fin de obtener una aproximación más acabada al grado de bienestar que disfruta una sociedad.

<sup>8</sup> La cobertura de los indicadores de incidencia de pobreza por ingresos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) comprende solo a ciertos aglomerados urbanos y, por lo tanto, no permite hacer estimaciones que abarquen a buena parte de la población de cada una de las provincias.

Cabe hacer una distinción entre los efectos que buscamos capturar con esta variable, de índole más bien coyuntural, vinculados a fluctuaciones en el ciclo económico acontecidas al interior de cada provincia a lo largo del tiempo y los fenómenos de carácter más permanente, cuyas diferencias se verifican más bien entre provincias, como los respectivos niveles de desarrollo económico alcanzados, analizados en el marco de la hipótesis redistributiva y de la Ley de Wagner.

Por otra parte, en lo que respecta a las variables políticas, proponemos una clasificación partidaria similar a la empleada por Marqués Sevillano y Rossello Villalonga (2004), que contempla tanto la dimensión estrictamente ideológica como el carácter regional o nacional del partido. Dicha categorización resulta asimilable a la propuesta por Field (2014) también para el caso español. Esta autora entiende que se trata de un sistema de partidos bidimensional, estructurado en torno a dos clivajes, izquierda-derecha y centralización-descentralización. Si bien en el caso argentino el eje izquierda-derecha no deja de ser importante (Ostiguy, 2009; y Reynoso, 2018), consideramos que corresponde reemplazarlo como criterio de clasificación por la dicotomía peronismo-no peronismo. En efecto, según Ostiguy (2009), esta constituye el principal clivaje político que estructura el sistema de partidos argentino, lo que se manifiesta en la persistencia de la competencia entre el Partido Justicialista (PJ) —o los frentes electorales conformados por este—, como expresión electoral del peronismo, y los partidos o coaliciones que encarnan su rechazo —fundamentalmente la Unión Cívica Radical (UCR) y las diferentes alianzas integradas por esta— (De Luca, Jones y Tula, 2002; Malamud, 2011; y Malamud y De Luca, 2016). A su vez, la vigencia de partidos de raigambre local, que normalmente compiten en un único distrito —los denominados *partidos provinciales*—, justifica la inclusión de esta segunda dimensión en nuestro análisis (De Luca, Jones y Tula, 2002; Jones y Mainwaring, 2003; y Malamud y De Luca, 2016).

A su vez, entendemos por *ciclo electoral* del empleo público el presunto fenómeno ligado a fluctuaciones en el tamaño de las dotaciones públicas en función del calendario electoral. Como ya fue enunciado previamente, de acuerdo a esta visión, los líderes políticos oficialistas tendrían incentivos para incrementar las plantillas a su cargo ante la proximidad de una elección, con el objeto de mejorar sus chances electorales a través de mecanismos asistenciales o clientelares. Otra variable política que buscamos tener en cuenta es la persistencia ininterrumpida

a cargo del gobierno provincial por parte de idéntico partido, a los efectos de contrastar la presunción según la cual la consolidación del oficialismo en el control del aparato del Estado genera incentivos para su expansión.

En lo que respecta a la caracterización de los Estados rentistas provinciales y su relación con el tamaño del empleo público, elaboramos sobre la base de la definición de rentas fiscales (Gervasoni, 2011) e identificamos dos fuentes de ingresos rentísticos en el ámbito subnacional argentino. La primera de ellas tiene que ver con la concepción tradicional que asocia este tipo de ingresos a la disponibilidad de recursos naturales. En efecto, teniendo en cuenta que las provincias argentinas con explotación minera y petrolera perciben regalías derivadas de dichas actividades, estas conforman indudablemente una primera categoría de ingresos rentísticos provinciales. A su vez, entendemos que, en el marco de estudios sobre unidades provinciales, existe otro tipo de ingresos, ajenos a la habitual caracterización ligada a los recursos naturales, que puede ser considerado de tipo rentístico, por lo que se justifica ampliar el concepto tradicional. Nos referimos a las transferencias nacionales a las provincias por coparticipación federal de impuestos y otros recursos de origen nacional, que, si bien implican una carga fiscal para los ciudadanos de cada provincia, no comportan un esfuerzo recaudatorio por parte de los Estados provinciales, dado que su percepción corresponde al Estado nacional.

En cuanto a la relación entre la situación fiscal de cada provincia y el tamaño de su dotación pública —es decir, si una mayor/menor holgura fiscal determina una expansión/retracción de su plantilla estatal—, adoptamos un criterio similar al esbozado por Kraay y Van Rijckeghem (1995). Los autores sostienen que, si bien el resultado fiscal como porcentaje del producto bruto parece, en primera instancia, un indicador adecuado, este no permite desentrañar cabalmente la dirección de la relación causal, dado que, por ejemplo, una decisión de ampliar la dotación podría ser la causa del deterioro de las cuentas públicas. Para resolver este inconveniente, proponen utilizar los ingresos totales como porcentaje del producto bruto y, además, emplear valores con un retardo de un período, a fin de contar con mayores garantías contra problemas de endogeneidad.

Por último, resta referirse a la conceptualización del empleo público provincial en el caso argentino. En esta oportunidad, de acuerdo con el criterio prevaleciente

en la literatura especializada, proponemos medir su tamaño a través de un indicador de cantidad de empleados per cápita en cada Administración Pública Provincial. Es decir que se compara la dotación de empleados públicos provinciales —sin tomar en consideración a los empleados del gobierno nacional con asiento en la provincia y a los empleados municipales— con la población de cada provincia en un año determinado. El hecho de no incluir ni a empleados nacionales ni municipales vuelve más precisa la estimación dado que se pretende analizar qué factores contribuyen a que los gobiernos provinciales decidan contratar una mayor o menor cantidad de empleados a su cargo.

## **2. Hacia la elaboración del modelo econométrico**

### **2. 1 La estructura del panel**

Una vez concluido el proceso de construcción del marco teórico, nos adentramos en los apartados metodológicos. Comenzamos por la descripción de la estructura del panel de provincias elaborado a los fines de la investigación. En efecto, un conjunto de datos de panel consiste en una serie de tiempo por cada unidad de una base de datos de corte transversal. En este trabajo se registran datos de empleo público provincial, producto bruto geográfico, transferencias, regalías y empleo privado registrado provincial para 24 jurisdicciones —23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)— durante el período 2004-2016.

La característica más importante de este tipo de estructura es que, durante un intervalo de tiempo —años—, se estudian las mismas unidades —provincias— de un corte transversal. Como para cada jurisdicción se cuenta con datos sobre 13 años, el panel consta de 312 registros —24 x 13—.

Utilizamos la estructura de panel para analizar dimensiones a las que no se puede responder si el conjunto de datos se encuentra conformado como una simple combinación de cortes transversales. La ventaja más importante es que, al tener varias observaciones de las mismas unidades, es posible controlar determinadas características no observadas de las jurisdicciones.

## 2. 2 Hipótesis

De acuerdo con la reseña efectuada en apartados anteriores, en el marco de la literatura sobre finanzas públicas surgen las siguientes hipótesis sobre los determinantes del empleo público a nivel subnacional, la Ley de Wagner, la hipótesis redistributiva, el seguro económico, el Estado rentista, la que vincula el tamaño de la dotación con la situación fiscal y aquellas vinculadas con variables políticas, tales como la ideología partidaria, la vigencia ininterrumpida como oficialismo y el ciclo electoral.

A los efectos de medir el nivel de desarrollo económico, empleamos como indicadores al producto bruto geográfico (PBG) per cápita y a su valor elevado al cuadrado, ambos transformados a su logaritmo natural. La inclusión del PBG elevado al cuadrado tiene que ver con que, de acuerdo con los hallazgos empíricos previamente comentados, intuimos que la relación entre ingreso per cápita y tamaño del empleo público tiene una forma no monotónica, sino cuadrática.

A fin de someter a prueba la hipótesis del seguro económico a nivel subnacional, recurrimos al empleo registrado en el sector privado de cada provincia —transformado a su logaritmo natural—. Esto nos permitirá evaluar si la fluctuación coyuntural del mercado de trabajo en el sector privado regional tiene influencia en las dotaciones de empleados públicos provinciales.

En cuanto al estudio de la hipótesis del Estado rentista, nos valemos tanto de la transformación logarítmica de las transferencias nacionales per cápita como de las regalías per cápita, a partir de considerar a cada una de ellas como una dimensión de los ingresos rentísticos. A los efectos de analizar el impacto de la situación fiscal, recurrimos a la variación interanual real de los ingresos totales de la provincia registrada el año anterior.

Por último, en lo que respecta a las variables políticas, decidimos utilizar una serie de variables *dummies* que asignan valor 1, respectivamente, a aquellos años y provincias donde gobierna el PJ, donde lo hace un partido provincial —ideología política— y en los que tuvieron lugar elecciones de autoridades provinciales o nacionales que las representan —ciclo electoral—. También incluimos una variable que refleja la cantidad

de tiempo —expresada en años— que lleva ejerciendo ininterrumpidamente el poder el partido de gobierno de cada provincia.

## 2.3 Construcción de las variables utilizadas

A continuación, detallamos las variables que serán incluidas en la especificación econométrica y los correspondientes indicadores seleccionados para su medición (Cuadro 1). Como se verá luego, la estimación econométrica final se encuentra también controlada por los efectos temporales y provinciales. Cabe aclarar que los datos sobre empleo público provincial cada 1000 habitantes surgen de la información provista por la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) del Ministerio de Hacienda de la Nación.

**Cuadro 1. Variables e indicadores incluidos en el modelo**

Variables		Indicadores	Denominación
<b>Variable dependiente o explicada</b>	Empleo Público Provincial cada 1000 habitantes	Empleados de la Administración Pública Provincial	ep
<b>Variables independientes o explicativas</b>	Producto Bruto Geográfico per cápita	Logaritmo natural del Producto Bruto Geográfico per cápita	$\ln pb gpc$
	Cuadrado del Producto Bruto Geográfico per cápita	Logaritmo natural del Cuadrado del Producto Bruto Geográfico per cápita	$\ln pb gpc^2$
	Empleo Privado Provincial	Logaritmo natural del Empleo Privado Provincial	$\ln eprivt$
	Transferencias del Gobierno Nacional per cápita	Logaritmo natural de las transferencias nacionales per cápita	$\ln tnp c$
	Regalías per cápita	Logaritmo natural de las regalías per cápita	$\ln regpc$



<b>Variables independientes o explicativas</b>	Variación del ingreso fiscal total	Variación interanual real de los ingresos totales de la provincia registrada el año anterior	$\Delta\% \text{ingresos}_{t-1}$
	Gobierno peronista	Variable <i>dummy</i>	pj
	Gobierno de partido provincial	Variable <i>dummy</i>	p <sub>provincial</sub>
	Años en el gobierno	Cantidad de años ininterrumpidos como oficialismo	años <sub>gob</sub>
	Años electorales	Variable <i>dummy</i>	electoral

Fuente: Elaboración propia

A continuación, describimos el proceso de construcción de la variable producto bruto geográfico (PBG) per cápita. En virtud de este propósito, utilizamos los datos sobre producto bruto interno por provincia a precios de mercado de 2004 —en miles de pesos de 2004— publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). A partir de esos datos, se estimaron los PBG por provincia entre 2005 y 2016 en función del Indicador Sintético de Actividad Provincial (ISAP), desarrollado por Muñoz y Trombetta (2015). La fórmula empleada para el cálculo es la siguiente:

$$\text{PBG}_{i;t} = \frac{\text{ISAP}_{i;t} * \text{PBI}_{i;2004}}{\text{ISAP}_{i;2004}}$$

Donde i: Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán; t: 2005-2016

A su vez, para calcular cada PBG per cápita, realizamos, en primer lugar, una proyección de población por provincia para el período estudiado. Al tal fin, recurrimos a la siguiente combinación de estimaciones: cantidad de población según los respectivos Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas —para 2001 y 2010 (INDEC)—, proyecciones de población elaboradas por el INDEC —entre 2011 y 2016— y la proyección

resultante de realizar un promedio geométrico de la variación entre 2001 y 2010 para cada provincia —entre 2002 y 2009—, lo que implica asumir que la población creció al mismo ritmo durante ese período. El crecimiento de la población de cada provincia durante el período 2001-2010 se calculó a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Tasa crecimiento acumulado 2001-2010} = \frac{Pob_{i;2010} - Pob_{i;2001}}{Pob_{i;2001}} * 100$$

Una vez establecida la magnitud del incremento poblacional provincial durante el período intercensal, se procedió a determinar su variación anual promedio, a partir del promedio geométrico del crecimiento poblacional registrado entre 2001 y 2010. La fórmula del promedio geométrico es como sigue:

$$\text{Tasa crecimiento Promedio Anual de Población}_i = \sqrt[t]{\frac{Pob_{i;2010}}{Pob_{i;2001}}} - 1$$

Donde t: 9 períodos

Luego, a los efectos de estimar la población provincial para cada año entre 2002 y 2009, se procedió al siguiente cálculo:

$$Pob_{i;t+1} = Pob_{i;t} * (1 + \text{Tasa de Crecimiento Promedio Anual de Población})$$

Donde t: de 2002 a 2009

Finalmente, se calculó el PBG per cápita por año y por provincia de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$PBG_{pc;i;t} = \frac{PBG_{i;t}}{Pob_{i;t}}$$

Donde i: Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán;  
t: 2005-2016.

El empleo privado provincial es la cantidad de trabajadores registrados en el sector privado en cada provincia y año (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Producción y Trabajo).

Las transferencias del Gobierno nacional per cápita a cada provincia comprenden conceptos de coparticipación y otros —en pesos de 2004— (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Hacienda), divididas por la población estimada de la provincia en cada año. A partir de 2009, además, incluyen al Fondo Federal Solidario (Decreto N.º 206/2009).

Las regalías per cápita de cada provincia son ingresos —en pesos de 2004— derivados de la explotación de recursos naturales —hidrocarburos, minería y generación de energía hidroeléctrica— (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Hacienda), divididos por su población.

La variación del ingreso fiscal total corresponde a la diferencia real interanual de ingresos totales provinciales (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales, Ministerio de Hacienda), calculada a partir de valores expresados en pesos de 2004 y formulada como porcentaje de los ingresos del año previo. Si bien con ligeras diferencias respecto de la propuesta de Kraay y Van Rijckeghem (1995), hacemos nuestra la recomendación de los autores, tendiente a evitar utilizar al resultado fiscal como indicador, en razón de su carácter presumiblemente endógeno. También a los efectos de sortear este tipo de inconvenientes, introducimos un rezago de un período, es decir que la variación interanual de los ingresos corresponde al año anterior al considerado.

Como ya mencionamos, las variables *dummies* asignan valor 1, respectivamente, a aquellos años y provincias donde gobierna el PJ, a donde lo hace un partido provincial —ideología política— y en los que tuvieron lugar elecciones de autoridades provinciales o nacionales que las representan —ciclo electoral—. La variable años en el gobierno remite al período ininterrumpido como oficialismo de un determinado partido político en una provincia dada.

Vale aclarar que todas las variables explicativas, excepto las *dummies* y la variación del ingreso fiscal total, son transformadas a su logaritmo natural. En este modelo, denominado *nivel-log*, la variable dependiente conserva su expresión original —nivel—,

mientras que las regresoras son transformadas a su logaritmo natural. A los efectos de su interpretación, seguimos a Wooldridge (2010: 46), de manera que

$$\Delta y = \left( \frac{\beta_k}{100} \right) \% \Delta x$$

En el caso de la variación del ingreso fiscal total, la interpretación procede según el modelo nivel-nivel Wooldridge (2010: 46). En este caso, por cada punto porcentual de crecimiento de los ingresos fiscales totales, el empleo público provincial aumenta/disminuye en  $\beta_k$  empleados cada 1000 habitantes.

$$\Delta y = \beta_k \Delta x$$

## 2.4 Estrategia econométrica

A continuación, presentamos la especificación econométrica que detalla el conjunto de hipótesis sometidas a contrastación empírica:

$$\begin{aligned} ep_{i;t} = & \beta_0 + \beta_1 \ln pb gpc_{i;t} + \beta_2 \ln pb gpc^2_{i;t} + \beta_3 \ln epriv_{i;t} + \beta_4 \ln tnpc_{i;t} \\ & + \beta_5 \ln regpc_{i;t} + \beta_6 \Delta \% ingresos_{i;t-1} \\ & + \beta_7 pj_{i;t} + \beta_8 pprovincial_{i;t} + \beta_9 años gob_{i;t} + \beta_{10} electoral_{i;t} + \varepsilon_{i;t} \end{aligned}$$

Donde  $\beta_1 \ln pb gpc_{i;t}$  y  $\beta_2 \ln pb gpc^2_{i;t}$  refieren a las variables asociadas a la Ley de Wagner y a la hipótesis redistributiva;  $\beta_3 \ln epriv_{i;t}$  a la del seguro económico;  $\beta_4 \ln tnpc_{i;t}$  y  $\beta_5 \ln regpc_{i;t}$  remiten a las variables vinculadas a la hipótesis del Estado rentista;  $\beta_6 \Delta \% ingresos_{i;t-1}$  a la de la situación fiscal y  $\beta_7 pj_{i;t}$ ,  $\beta_8 pprovincial_{i;t}$ ,  $\beta_9 años gob$  y  $\beta_{10} electoral_{i;t}$  a las diferentes variables políticas ligadas respectivamente a las hipótesis de la ideología política, la consolidación del oficialismo y el ciclo electoral.

De acuerdo con lo sugerido por Aparicio y Márquez (2005), Fernández López (2013) y Wooldridge (2010), procedimos a estimar distintos modelos con Stata 12 hasta obtener el de mejor ajuste. En virtud de las características de nuestro panel —presenta problemas de heterocedasticidad, correlación contemporánea y autocorrelación—,

optamos por el modelo de regresión de panel con errores estándar de Prais-Winsten<sup>9</sup>, ya que consideramos que brinda las estimaciones más precisas. Incluimos además variables dicotómicas temporales y transversales, con el objetivo de capturar efectos en ambas dimensiones. Por lo tanto, la expresión definitiva del modelo es la siguiente:

$$\begin{aligned} ep_{i;t} = & \beta_0 + \beta_1 \ln pb gpc_{i;t} + \beta_2 \ln pb gpc^2_{i;t} + \beta_3 \ln epriv_{i;t} + \beta_4 \ln tnpc_{i;t} \\ & + \beta_5 \ln regpc_{i;t} + \beta_6 \Delta \% ingresos_{i;t-1} \\ & + \beta_7 pj_{i;t} + \beta_8 p provincial_{i;t} + \beta_9 años gob_{i;t} + \beta_{10} electoral_{i;t} + \beta_p v_i \\ & + \beta_a v_t + \varepsilon_{i;t} \end{aligned}$$

Donde:

$\beta_p v_i$ : Vector de *dummies* provinciales ( $p$ ;  $i$ : CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Tucumán)

$\beta_a v_t$ : Vector de *dummies* temporales ( $a$ ;  $t$ : 2005-2016)

### 3. Análisis de los resultados empíricos y reflexiones finales

Entre los hallazgos empíricos de nuestro trabajo (Cuadro 2), se destaca la confirmación de una relación cuadrática entre el grado de desarrollo económico y el tamaño del empleo público a nivel provincial en la Argentina durante 2004-2016. En efecto, logramos establecer que, en los niveles más bajos de desarrollo, su relación con el tamaño del empleo público provincial es inversa, es decir, acorde a la hipótesis redistributiva. Más específicamente, los resultados indican que, por cada punto porcentual de crecimiento del producto bruto geográfico per cápita, el empleo público provincial se reduce en 1,6 empleados cada 1000 habitantes. No obstante, a partir de cierto nivel de desarrollo —que estimamos en \$10 911 de 2004 per cápita—, la relación cambia de signo, es decir que pasa a ser directa, por lo que se comporta de acuerdo a la Ley de Wagner. Esta relación positiva es, sin embargo,

<sup>9</sup> De acuerdo con Beck y Katz (1995), la estimación por Errores Estándar Corregidos para Panel (*Panel Corrected Standard Errors*, PCSE) resulta más precisa que la de Mínimos Cuadrados Generalizados Factibles (*Feasible Generalized Least Squares*, FGLS), por lo que recurrimos a aquel método.

más débil, dado que, por cada punto porcentual de crecimiento del producto bruto per cápita, el empleo público provincial aumenta en 0,08 empleados cada 1000 habitantes<sup>10</sup>.

En lo que respecta a la hipótesis del Estado rentista, los resultados que surgen del modelo empleado en nuestra investigación no permiten capturar un eventual efecto rentístico de las transferencias nacionales y los ingresos por regalías per cápita sobre el tamaño del empleo público. Esto se debe, por un lado, a la relación no significativa entre las transferencias del gobierno nacional per cápita y el tamaño del empleo público provincial, y, por el otro, al vínculo negativo —es decir, contrario a lo previsto por la teoría rentista tradicional— entre los ingresos por regalías y el empleo público provincial.

En efecto, la relación entre regalías per cápita y tamaño del empleo público provincial es inversa, de acuerdo a lo previsto por González (2018). Tal como enunciamos oportunamente, según este autor, ante el incremento de la recaudación por regalías —asociado a un auge del sector extractivo—, el empleo público tiende a disminuir, dado que se produce un desplazamiento de los trabajadores al sector privado vinculado al recurso natural —efecto sustitución—. En función de los resultados obtenidos, entendemos que, en el panel de provincias estudiado, prevalece la relación inversa descripta, que opera al interior de cada provincia, por encima de un eventual efecto rentista positivo, que tendría lugar entre provincias. Resta señalar que la relación negativa observada entre regalías per cápita y tamaño del empleo público provincial resulta más bien débil. Más precisamente, se aprecia que por cada punto porcentual de aumento de las regalías per cápita, el empleo público provincial decrece en 0,007 empleados cada 1000 habitantes. La debilidad del efecto sustitución puede vincularse con las características particulares de los perfiles laborales demandados por el sector extractivo, presumiblemente de una especificidad y calificación tales que restringen las posibilidades de movilidad desde las capas administrativas del sector público.

A su vez, si se analiza la situación fiscal provincial a partir de considerar sus ingresos totales, no se aprecia que una variación en la disponibilidad de recursos durante el año previo traiga aparejados cambios en el tamaño de las dotaciones públicas.

---

<sup>10</sup> Si bien en ambos casos se trata de una función cuadrática, el sentido de la relación difiere respecto del descripto por Rama (1997) y Martínez Vázquez (2009) en el caso de la comparación entre países.

Otro aspecto destacado del análisis de los resultados alcanzados tiene que ver con la evidencia —que surge a partir de la introducción de variables dicotómicas temporales— de una tendencia temporal al crecimiento del empleo público provincial en el período considerado. En efecto, de acuerdo a la estimación econométrica, se produjo un incremento acumulado promedio de 21,5 empleados públicos cada 1000 habitantes por provincia durante 2004-2016. Esta suba resulta atribuible a una propensión a aumentar las dotaciones públicas provinciales característica de la etapa estudiada. Otra explicación posible, no específicamente vinculada a un período en particular, tiene que ver con la presunta tendencia secular a la expansión de las organizaciones burocráticas.

Por otra parte, la inclusión de variables dicotómicas transversales permite apreciar divergencias estructurales entre cada una de las provincias argentinas y la de Buenos Aires, empleada como provincia de referencia. En primer lugar, se observa que las provincias con mayor diferencial de empleo público per cápita respecto de Buenos Aires son la mayoría de las patagónicas —Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Río Negro—, ciertas provincias del Noroeste Argentino (NOA) —Catamarca, La Rioja y Jujuy—, y, en menor medida, del Noreste Argentino (NEA) —Formosa—.

En el caso de los distritos patagónicos, puede entreverse que se trata de provincias con un elevado nivel de riqueza —en términos de su ingreso per cápita—, asociado fundamentalmente a actividades tales como la explotación petrolera, con un bajo grado de diversificación en su estructura productiva. Estas características permitirían presumir que las fuentes laborales alternativas a la industria extractiva dominante tienden a concentrarse en el ámbito del sector público, que termina por absorber a buena parte de la mano de obra restante, en cumplimiento de un rol de empleador de última instancia. La limitada capacidad del sector de hidrocarburos para sustituir empleo público a la que nos referimos con anterioridad contribuye a corroborar la vigencia de esta función del empleo público en las provincias mencionadas y a explicar su carácter estructural.

En el caso de las provincias norteñas mencionadas, la falta de diversificación de la estructura productiva se combina con un menor grado de desarrollo en términos de producto per cápita —salvo en el caso de Catamarca, que se ve positivamente

influenciado por el avance de la explotación minera (Cetrángolo y Gatto, 2003; y Osatinsky, 2014)—, por lo que puede afirmarse que el papel del Estado como empleador de última instancia adquiere un tinte más bien compensatorio, ligado a la hipótesis redistributiva.

Los resultados correspondientes a Córdoba, Santa Fe y CABA —los coeficientes resultan no significativos, es decir, que no presentan diferencias estructurales apreciables en el tamaño del empleo público respecto de la provincia de Buenos Aires— abonan la interpretación que sugerimos, ya que se trata de distritos pertenecientes a la región pampeana, con una estructura productiva similar, de mayor desarrollo y diversificación relativos, asociada a un menor peso del empleo público provincial.

En cuanto a la hipótesis del seguro económico —según la cual el empleo público tendría una función compensatoria ante crisis laborales o ante el menor dinamismo del sector privado—, el carácter no significativo de la variable empleo privado provincial, en principio, la contradice. De todas formas, consideramos que la evidencia aportada por este trabajo no permite descartar definitivamente dicha conjetura, dado que esta función compensatoria podría ser cumplida por el empleo público municipal —a grandes rasgos, con regímenes contractuales más flexibles que en el ámbito provincial—, que no fue tenido en cuenta en el marco de esta investigación.

En lo que respecta a las variables políticas, en primer lugar, de acuerdo con nuestros resultados, la consolidación del partido oficialista no repercute en el tamaño de las dotaciones públicas. A su vez, el hecho de que gobierne un partido provincial tampoco está asociado a diferencias significativas en el empleo público. En cambio, el clivaje ideológico peronismo-no peronismo sí parece influir. De hecho, según la especificación econométrica adoptada, las provincias gobernadas por el PJ durante el período considerado registraron, en promedio, 3,6 empleados públicos cada 1000 habitantes más que aquellas con gobiernos de otro signo político. Este hallazgo podría vincularse, por un lado, con un sesgo ideológico favorable a una mayor intervención del Estado y, por el otro, con una mayor propensión compensatoria del peronismo, ligada a la composición de su base social —predominantemente obrera y popular (Levitsky, 2003; Malamud, 2011; y Ostiguy, 2009) y con fuerte arraigo en provincias *periféricas* (Gibson, 1997)—. En este sentido, resta dilucidar si este resultado efectivamente expresa una preferencia ideológica o la respuesta



pragmática racional de los gobernantes ante una determinada realidad social, con independencia del signo político. En efecto, si, dada la naturaleza de sus apoyos, asumimos que el peronismo tiende a prevalecer en las provincias con sectores populares más numerosos, la variable partidaria podría verse afectada por la diferente composición social de las provincias y reflejar, al menos parcialmente, efectos vinculados a la hipótesis redistributiva para los que no disponemos de indicadores adecuados —por ejemplo, incidencia de pobreza—. Por último, con respecto al ciclo electoral, la falta de significatividad de la *dummy* correspondiente nos lleva a afirmar que, según la evidencia disponible, este no tiene impacto en las dotaciones públicas provinciales. Sin embargo, también en este caso, consideramos que dicha hipótesis no puede ser definitivamente descartada, dado que, en virtud de la presunta mayor flexibilidad de sus dotaciones, podría operar a nivel municipal.

El carácter provisorio de afirmaciones como las precedentes evidencia que nos encontramos frente a una indagación inconclusa y señala aquellas cuestiones que merecen ser objeto de futuras investigaciones.

## Cuadro 2. Determinantes del empleo público en las provincias argentinas (2004-2016)

Regresión de Prais-Winsten. Errores Estándar Corregidos para Panel Variable dependiente: ep	
Variable	Coficiente
Inpbgpc	-155,6 (49,36)**
Inpbgpc <sup>2</sup>	8,4 (2,66)**
Ineprivt	-3,5 (9,19)
Intnpc	-8,9 (5,32)
Inregpc	-0,7 (0,33)*
$\Delta\%$ ingresos <sub>t-1</sub>	0,2 (0,03)
pj	3,6 (1,44)*
pprovincial	3,5 (2,01)
añosgob	0,0 (0,07)
electoral	1,1 (1,26)
CABA	-1,08 (13,56)
Catamarca	72,74 (10,89)***
Chaco	29,51 (9,32)**
Chubut	39,36 (7,27)***
Córdoba	1,07 (4,07)
Corrientes	25,14 (7,81)***
Entre Ríos	28,70 (6,27)***
Formosa	42,42 (12,43)***
Jujuy	45,23 (8,20)***
La Pampa	40,56 (8,38)***
La Rioja	64,84 (9,26)***
Mendoza	18,06 (3,92)***

Variable	Coficiente
Misiones	15,59 (6,60)*
Neuquén	55,31 (10,96)***
Río Negro	49,71 (6,48)***
Salta	17,17 (5,99)**
San Juan	22,06 (7,31)**
San Luis	21,67 (7,78)**
Santa Cruz	63,95 (12,39)***
Santa Fe	3,54 (4,80)
Santiago del Estero	23,82 (10,35)*
Tierra del Fuego	86,10 (14,21)***
Tucumán	17,20 (7,12)*
2005	2,10 (1,79)
2006	6,06 (1,85)**
2007	8,44 (2,81)**
2008	10,78 (2,67)***
2009	11,93 (2,85)***
2010	15,62 (2,98)***
2011	15,88 (3,52)***
2012	16,92 (3,38)***
2013	17,70 (3,72)***
2014	19,51 (3,35)***
2015	20,09 (3,84)***
2016	21,47 (3,32)***
Constante	815,91 (225,03)***
Observaciones	312
R <sup>2</sup>	0,93

Nota: Errores estándar corregidos por panel entre paréntesis. Los asteriscos indican el nivel de significatividad estadística de los coeficientes: \*(95 %), \*\*(99 %) y \*\*\*(99,9 %).

Fuente: Elaboración propia

## Referencias bibliográficas

- Akitoby, B., B. Clements, S. Gupta & G. Inchauste (2006). «Public Spending, Voracity, and Wagner's Law in Developing Countries». En *European Journal of Political Economy*, 22, pp. 908-924.
- Alesina, A.; R. Baqir & W. Easterly (1998). «Redistributive Public Employment». En *NBER Working Papers*, 6746, pp. 1-20.
- Alesina, A., S. Danninger & M. Rostagno (1999). «Redistribution through Public Employment: The Case of Italy». En *NBER Working Papers*, 7387, pp. 1-46.
- Aparicio, J. y J. Márquez (2005). *Diagnóstico y especificación de modelos panel en Stata 8.0*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos.
- Bayrak, M. & O. Esen (2014). «Examining the Validity of Wagner's Law in the OECD Economies». En *Research in Applied Economics*, 6, (3), pp. 1-16.

- Beaulieu, I. (2008). «El éxito de un Estado rentista: el caso de Malasia». En *Economía Informa*, 354, pp. 39-58.
- Beck, N. y J. Katz (1995). «What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data». En *American Political Science Review*, 89, (3), pp. 634-647.
- Bird, R. M. (1970). *The Growth of Government Spending in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Cetrángolo, O. y F. Gatto (2003). *Las provincias en la crisis argentina. Algunos elementos para discutir las prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires: CEPAL (Oficina de Buenos Aires).
- Chang, T. (2002). «An Econometric Test of Wagner's Law for Six Countries Based on Cointegration and Error-Correction Modelling Techniques». En *Applied Economics*, 34, pp. 1157-1169.
- Corden, W. M. (1984). «Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation». En *Oxford Economic Papers, New Series*, 36, (3), pp. 359-380.
- y J. P. Neary (1982). «Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy». En *The Economic Journal*, 92, (368), pp. 825-848.
- De Luca, M.; M. Jones & M. I. Tula (2002). «Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina». En *Comparative Political Studies*, 35, (4), pp. 413-436.
- Diamond, J. (1977). «Wagner's "Law" and the Developing Countries». En *The Developing Economies*, 15, (1), pp. 37-59.
- Fernández López, J. (2013). *Determinantes de la inversión en I+D: un análisis empírico en empresas europeas de software y servicios informáticos*. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster de Investigación en Contabilidad y Gestión Financiera, Universidad de Valladolid, España.
- Field, B. (2014). «Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics: Spain's System of Mutual Back Scratching». En *Comparative Politics*, 46, (3), pp. 293-312.
- Gervasoni, C. (2011). «Una teoría rentística de los regímenes subnacionales: federalismo fiscal, democracia y autoritarismo en las provincias argentinas». En *Desarrollo Económico*, 50, (200), pp. 579-610.
- Gibson, E. (1997). «The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina». En *World Politics*, 49, pp. 339-370.
- Gimpelson, V.; D. Treisman y G. Monusova (2000). «Public Employment and Redistributive Politics: Evidence from Russia's Regions». En *IZA Discussion Papers*, 161, pp. 1-32.

- Goffman, I. J. & D. J. Mahar (1971). «The Growth of Public Expenditures in Selected Developing Nations: Six Caribbean Countries». En *Public Finance*, 26, (1), pp. 57-74.
- Gokmenoglu, K. & V. Alptekin (2013). «Re-examination of Wagner's Law for OECD Countries». En *Annals of the Constantin Brâncuși University of Târgu Jiu Economy Series*, 1/2013, pp. 28-37.
- González, L. (2018). «Oil Rents and Patronage: The Fiscal Effects of Oil Booms in the Argentine Provinces». En *Comparative Politics*, 51, (1), pp. 101-119.
- Gupta, S.P. (1967). «Public Expenditure and Economic Growth: A Time Series Analysis». En *Public Finance*, 22, (2), pp. 423-461.
- Henrekson, M. (1993). «Wagner's Law. A Spurious Relationship». En *Public Finance*, 48, (2), pp. 406-415.
- (1990). «The Peacock and Wiseman Displacement Effect. A Reappraisal and a New Test». En *European Journal of Political Economy*, 6, pp. 245-260.
- Jaén-García, M. (2011). «Empirical Analysis of Wagner's Law for the Spain's Regions». En *International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences*, 1, (1), pp. 1-17.
- Jones, M. & S. Mainwaring (2003). «The Nationalization of Parties and Party Systems. An Empirical Measure and an Application to the Americas». En *Party Politics*, 9, (2), pp. 139-166.
- Kraay, A. & C. Van Rijckeghem (1995). «Employment and Wages in the Public Sector. A Cross-Country Study». En *IMF Working Papers*, 70/95, pp. 1-44.
- Levitsky, S. (2003). «From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983-1999». En *Latin American Research Review*, 38, (3), pp. 4-36.
- Magazzino, C.; L. Giolli & M. Mele (2015). «Wagner's Law and Peacock and Wiseman's Displacement Effect in European Union Countries: A Panel Data Study». En *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5, (3), pp. 812-819.
- Malamud, A. (2011). «Ni mucho gobierno de la opinión ni tanto regreso de la voluntad: bipartidismo recargado». En Malamud, A. y M. De Luca (coords.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- y M. De Luca (2016). «¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2013)». En Freidenberg, F. (Ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. Tomo 2. Cono

- Sur y Países Andinos, pp. 27-68. México: Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Mann, A. J. (1980). «Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico, 1925-1976». En *National Tax Journal*, 33, (2), pp. 189-201.
- Marqués Sevillano, J. & J. Rossello Villalonga (2004). «Public Employment and Regional Redistribution in Spain». En *Hacienda Pública Española*, 170, pp. 59-80.
- Martínez Vázquez, J. & M. Yao (2009). «Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis». En *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, 13/09, pp. 1-60.
- Mohammadi, H. & R. Ram (2015). «Economic Development and Government Spending: An Exploration of Wagner's Hypothesis during Fifty Years of Growth in East Asia». En *Economies*, 3, pp.150-160.
- Muñoz, F. y Trombetta, M. (2015). «Indicador Sintético de Actividad Provincial (ISAP): un aporte al análisis de las economías regionales argentinas». En *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 33, pp. 71-96.
- Musgrave, R. A. (1969). *Fiscal Systems*. New Haven: Yale University Press.
- Osatinsky, A. (2014). «Catamarca entre los siglos XIX y XXI. Del estancamiento económico al crecimiento sin desarrollo». En *Hic Rhodus. Crisis capitalista, polémica y controversias*, 7, (4), pp. 17-34.
- Ostiguy, P. (2009). «The High and the Low in Politics: a Two-Dimensional Political Space for Comparative Analysis and Electoral Studies». En *Kellogg Institute Working Papers*, 360, pp.
- Patrucchi, L. y L. Grottola (2011). «Estructura tributaria, ingresos rentísticos y regresividad en América Latina. Un análisis de la situación actual». En *Leviathan - Cadernos de Pesquisa Política*, 2, pp. 96-122.
- Peacock, A. & J. Wiseman (1961). *The Growth of Public Expenditure in The United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Rajaraman, I. & D. Saha (2008). «An Empirical Approach to the Optimal Size of the Civil Service». En *Public Administration and Development*, 28, (3), pp. 223-233.
- Ram, R. (1987). «Wagner's Hypothesis in Time-Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from "Real" Data for 115 Countries». En *The Review of Economics and Statistics*, 69, (2), pp. 194-204.
- Rama, M. (1997). *Efficient Public Sector Downsizing*. Washington D. C.: World Bank.
- Rodrik, D. (1997). «What Drives Public Employment?». En *NBER Working Papers*, 6141, pp. 1-27.

- República Argentina (2009). Decreto N.º 206/2009. Creación del Fondo Federal Solidario. Publicado en el B. O. el 20 de marzo.
- República Argentina, Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) [en línea]. Disponible en <[www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/ssrp)> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- República Argentina, Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) «Producto Interno Bruto por provincia. Año 2004» [en línea]. Disponible en <[https://www.indec.gov.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=3&id\\_tema\\_2=9&id\\_tema\\_3=138](https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=138)> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- República Argentina, Ministerio de Producción y Trabajo, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). «Boletín de empleo registrado y privado por provincial. Serie anual – Año 2017» [en línea]. Disponible en <<http://www.trabajo.gov.ar/estadisticas/oede/estadisticasregionales.asp>> [Consulta: 21 de febrero de 2019].
- Reynoso, D. (2018). «Congruencia ideológica interprovincial de las coaliciones políticas nacionales». En *Revista SAAP*, 12, (1), pp. 99-130.
- Ross, M. (2001). «Does Oil Hinder Democracy?». En *World Politics*, 53, (3), pp. 325-361.
- Rosser, A. (2006). «The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey». En *Institute of Development Studies Working Paper Series*, 268, pp. 1-34.
- Sachs, J. y A. Warner (1999). «The Big Push, Natural Resource Booms and Growth». En *Journal of Development Economics*, 59, pp. 43-76.
- Sachs, J. y A. Warner (2001). «The Curse of Natural Resources». En *European Economic Review*, 45, pp. 827-838.
- Schiavo-Campo, S.; G. De Tommaso & A. Mukherjee (1997). «An International Statistical Survey of Government Employment and Wages». En *Policy Research Working Papers*, 1806, pp. 1-83.
- Wagner, A. (1967). «Three Extracts on Public Finance». En Musgrave, R. & A. Peacock (cords.). *Classics in the Theory of Public Finance*. Londres: Macmillan.
- Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. México: Cengage Learning Editores.

## **Cómo citar este artículo**

Grottola, L. (2019). «Determinantes del tamaño del empleo público provincial en la Argentina. Alguna evidencia empírica reciente (2004-2016)». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 63-101.





## El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández

Por Maximiliano Campos Ríos\*

### Resumen

La estructura del gabinete argentino es semirrígida, lo cual le otorga flexibilidad y dinamismo ante coyunturas cambiantes. Por esta razón, ha ido mutando y transformándose a lo largo de los últimos treinta y seis años. Y no solo cuenta con capacidad de adaptación, sino que es permeable a los estilos y a las estrategias de los presidentes de turno, por lo que logra adaptarse a sus necesidades. Esta particularidad se debe a la decisión política de cada presidente, decisión que se fundamenta en un tipo de gestión y una visión sobre el papel del Estado.

### Palabras clave

Gabinetes – flexibilidad – adaptación – gestión – papel del Estado.

### Abstract

The structure of the Argentine cabinet is semi-rigid, which gives it flexibility and dynamism in the face of changing situations. For this reason, I have been mutating and transforming over the past thirty-six years. And not only does it have the capacity to adapt, but it is permeable to the styles and strategies of the presidents on duty and meets the needs of their needs. This particularity owes to the political decision of each president, a decision based on a type of management and a vision on the role of the State.

---

\* Licenciado en Ciencia Política de la UBA y Magíster en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Beca Fulbright) y en la Universidad de Georgetown. Profesor en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) de las materias Administración Pública y Taller de Estado, Administración y Políticas Públicas. Asimismo, es Titular de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC), y ex-Secretario Académico de la Carrera de Ciencia Política de la UBA. En su paso por la función pública, fue Coordinador de la Escuela Superior de Gobierno, Coordinador de la Escuela de Alta Dirección Pública y Director de Investigaciones del INAP de la Argentina.

## Key words

Cabinets – flexibility – adaptation – management – role of the State.

## Introducción

El problema de la administración gubernamental es un viejo debate de la ciencia política y de la política. Cada vez que una nueva administración se alza con el control del Poder Ejecutivo emprende algún tipo de reforma de la organización de las reparticiones administrativas, ya sea creando nuevos ministerios, fusionando otros o, simplemente, modificando las responsabilidades primarias de cada uno de estos en función de su agenda o de las políticas que quieren llevarse adelante.

La Argentina, en estos últimos treinta y seis años de democracia, no ha sido ajena a estas oscilaciones, razón por la cual es interesante comprender cabalmente cómo y de qué manera se organiza el gabinete a través de un estudio en profundidad de sus características, superposiciones funcionales y áreas de vacancia.

Con el objetivo de profundizar el estudio del Poder Ejecutivo, este artículo indaga la composición, la conformación y las variaciones del gabinete ministerial, en tanto modelo organizacional, en la Argentina entre 1983 y 2019, atravesando los gobiernos democráticos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. Para ello, se tiene en cuenta tanto la cuestión institucional y el nivel normativo, es decir, las áreas que componen los gabinetes, como la designación de quienes ocupan esos cargos.

## 1. Cómo estudiar los gabinetes

El presente artículo apunta a comprender la estructura y la dinámica del gabinete ministerial en la Argentina desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta la presidencia de Alberto Fernández, iniciada en diciembre de 2019. El período histórico analizado tiene particularidades que lo hacen único: un presidente radical que recibe el mando de un gobierno de facto en 1983; un presidente justicialista con dos mandatos y con una reforma constitucional incluida; un gobierno de coalición

(UCR-FREPASO) terminado abruptamente por una profunda crisis política y social; un gobierno justicialista electo por la Asamblea Legislativa, con parte del gabinete radical<sup>1</sup>, y un presidente justicialista electo con el menor porcentaje de votos de la historia argentina<sup>2</sup>

Cuando se comparan presidentes, se tiende a centrar el análisis en las políticas y en los políticos; pero poco se observa el dispositivo. Y, en este sentido, el dispositivo mayor que nos interesa observar es el gabinete ministerial. Con este propósito, el presente artículo se propone dar cuenta de cómo es y cómo cambia la estructura organizacional del gabinete de la República Argentina. La hipótesis que guía el recorrido de las siguientes páginas se basa en que el gabinete ministerial es semirrígido y cambia muy poco en su estructura formal, a pesar de que lo esperable con presidentes, coyunturas y contextos tan diferentes son los cambios institucionales.

A partir de los decretos de designación de los ministros y la creación y transferencia de áreas, se rastreó la conformación de los diferentes ministerios. El interés se focaliza en lo formal-legal, a riesgo de caer en un estudio demasiado institucionalista, para visualizar cuáles fueron los cambios o continuidades formales y, luego, profundizar en posteriores agendas de investigación el confronto de «gabinetes formales» versus «gabinetes reales»<sup>3</sup> (Orlandi, 1998).

Asimismo, se realiza un análisis descriptivo en clave comparada de los gabinetes y de los cambios sucedidos en los diferentes gobiernos desde 1983 hasta 2019. De esta forma, se pretende comprender los casos estudiados desde adentro y con una mirada multidisciplinar —que contemple factores políticos, sociales, económicos y coyunturales— que dé como resultado un análisis contextualizado.

---

<sup>1</sup> Durante el Gobierno de transición de Duhalde, la UCR tenía dos ministerios: Justicia, a cargo de Jorge Vanossi, y Defensa, de Horacio Jaunarena. También ocupaba cargos importantes fuera del gabinete, como la Presidencia del Banco Nación, cuyo responsable era Enrique Olivera.

<sup>2</sup> Néstor Kirchner se consagró Presidente de la Nación con el 22 % de los votos, ya que Carlos Menem desistió de presentarse en segunda vuelta. El porcentaje anterior más bajo en la historia había sido el de Arturo Illia, en 1963, con el 25,13 % —proscripto el Partido Justicialista—.

<sup>3</sup> En ese sentido, es interesante recordar la poca bibliografía relacionada con el tema para la República Argentina. Este trabajo supone un humilde aporte de un estudio en profundidad para conocer las particularidades del eje cambio-continuidad del gabinete argentino.

## 1.1 Las instituciones políticas de gobierno

El estudio del gabinete ministerial debe enmarcarse dentro de los estudios de las instituciones de gobierno, pero, sobre todo, y como marca Orlandi (1998), debemos entenderlas dentro de las instituciones políticas. Las instituciones políticas son los ordenamientos «legales destinados a orientar el comportamiento» (Orlandi, 1998: 22), y entre ellas, el gabinete es una institución «política de gobierno», en términos de Orlandi (1998). Los gobiernos, los poderes ejecutivos y los gabinetes deben entenderse en el marco del régimen presidencialista que impera en América Latina desde el retorno a la democracia en la década de los ochenta.

En los sistemas presidenciales, el presidente es, a su vez, jefe de Estado y jefe de Gobierno, lo que le permite representar al país en materia exterior, pero también decidir sobre la conformación de su gabinete o equipo de colaboradores de manera unilateral (Linz, 1994). En esta misma línea, De Luca (1998) sostiene que los presidencialismos latinoamericanos responden al estilo norteamericano de gobierno, donde la Constitución Nacional «deposita en la institución presidencial, la representación del Estado, la responsabilidad del gobierno y la administración, la negociación de la política exterior, la jefatura de la diplomacia, la comandancia de las fuerzas armadas» (De Luca, 1998: 156).

De Luca (1998) resalta también el hecho de que algunos países de América Latina hayan incluido en sus constituciones una figura de institución ministerial o un jefe de gabinete, como en el caso argentino. La idea que subyace, entonces, es que el presidente no puede gobernar ni desempeñar las tareas asignadas por sí solo. Por ello, el gabinete debe entenderse como parte importante de la Presidencia, ya que asiste al primer mandatario en sus funciones administrativas y de gobierno. En este sentido, el análisis de una institución de gobierno como el gabinete permite visualizar no solo la dinámica del Poder Ejecutivo, sino, sobre todo, las interrelaciones que se tejen dentro de este y la forma en que se toman las decisiones.

La idea de gabinete surgió dentro del ámbito de los gobiernos parlamentarios en algunos países europeos, en los siglos X, XVI y XVII. El gabinete hacía referencia «a la junta de consejeros y asesores de la Corona reunidos en presencia del rey para tratar los delicados asuntos de Estado» (De Luca, 1998: 158). La palabra *ministro*, por tanto, deriva del latín *minister*, que significa 'servidor, oficial' (De Luca, 1998: 158).

Amorim Neto (1998) analiza los gabinetes en tanto actores unitarios dentro del sistema político; por el contrario, Rossana Castiglioni y David Altman los entienden como un «conjunto de individuos» (Altman y Castiglioni, 2008: 35). En esta misma línea, se inscribe Coutinho (2007), quien plantea que, mientras que el Poder Ejecutivo en la Argentina se ejerza por una sola persona, la Presidencia de la Nación es un aparato colectivo, debido a que asisten a la cabeza del Ejecutivo varios ministros, secretarios, el jefe de gabinete y otras unidades, oficinas y funcionarios. Si bien, como en los Estados Unidos, en la gestión de gobierno suele acompañar al presidente un grupo de ministros o secretarios, solo él «está investido formalmente de poderes y, por ello, es responsable exclusivo por las decisiones adoptadas» (De Luca, 1998: 163). No obstante, en la Argentina, la reforma constitucional de 1994 incluyó la figura del jefe de gabinete, que es el único cargo dentro del Ejecutivo, por fuera del presidente, que está constitucionalmente establecido y con funciones determinadas.

La constitución de cada nuevo gabinete en el marco de un presidencialismo responde siempre a una lógica personal de quien asume el cargo. Como plantea De Luca (1998), la organización y estructura del Poder Ejecutivo depende siempre y en última instancia de la experiencia política y administrativa y de la personalidad de quien ocupa el cargo, generalmente unipersonal. Asimismo, juegan un papel importante la estructura constitucional y normativa de dicho cargo, y las relaciones de fuerzas entre partidos, aliados y adversarios, como la concepción del mandato de los subordinados.

## **1. 2 Antecedentes de estudios sobre gabinetes**

El primer estudio sobre los gabinetes presidenciales es el que, en 1985, desarrolla Waldino Suarez (1985) a partir de un análisis comparativo de distintos gabinetes en varios países de América Latina. Suarez entiende que el tamaño del gabinete refleja algunos aspectos en cuanto a la estructura interna del Estado y las funciones que este asume, pero también «sobre el rol político-administrativo para el Poder Ejecutivo» (Suarez, 1985: 36). El análisis detallado del gabinete argentino entre 1940 y 1980 lo lleva a concluir que se trata de un gabinete pequeño en relación con los de otros países, con un promedio de 10,49 carteras ministeriales. Según Suarez, el gabinete argentino es uno de los que más se contrae en el largo plazo.

Octavio Amorim Neto (1998) estudia la constitución del gabinete en América Latina con un interesante análisis del caso brasileño: analiza las designaciones de ministros y asesores en el Brasil, y entiende que este tipo de nominaciones permite estudiar las estrategias presidenciales para la administración gubernamental. La designación de un ministro es una señal que el presidente envía a todo el sistema político, ya que es él quien se reserva la potestad de nombrar o renovar a los ministros. Uno de los aportes de este estudio es la relación que se establece entre la formulación de políticas y los modelos de formación de gabinetes, donde, según como sea el armado del gabinete, pueden implementarse tales o cuales medidas de gobierno.

Con respecto al caso argentino, Catalina Smulovitz y Liliana De Riz (1990) abordan el tema del presidencialismo en la Argentina desde una visión normativa, en contraposición con otros países de América Latina. Caracterizan el presidencialismo argentino como puro, ya que la Constitución no incorpora ninguna cláusula institucional que permita delegar o descentralizar la autoridad presidencial. Asimismo, las autoras aclaran la libre disponibilidad que quien ejerce el cargo presidencial tiene para nombrar ministros y colaboradores.

Otro trabajo sobre el caso argentino es el de María Eugenia Coutinho (2007), un análisis detallado y comparativo de la Presidencia de la Nación como un actor colectivo, que contempla el período 1989-2001. Se centra en lo institucional y en las agencias que la componen, dejando de lado la descripción del gabinete y de las secretarías.

## **2. EL GOBIERNO DE RAÚL ALFONSÍN (1983-1989)**

### **2. 1 Modelo organizacional**

Las condiciones normativas permiten analizar el marco legal y constitucional que sirvió como base para erigir el primer gabinete ministerial del retorno a la democracia. Interesa analizar la Constitución Nacional y los artículos que versan sobre la designación del gabinete, y las leyes de ministerios y los decretos a través de los cuales se designaron a los ministros.

Durante la presidencia de Alfonsín, rigió la Constitución Nacional de 1853 con sus posteriores reformas<sup>4</sup>. Establecía la forma de gobierno presidencial, con un mandato de seis años y le otorgaba la libertad al presidente para que designase secretarios o ministros y colaboradores de acuerdo con sus necesidades. Así, planteaba la atribución de nombrar y remover ministros plenipotenciarios y encargados de negocios, con acuerdo del Senado, pero la designación de ministros y secretarios era una facultad exclusiva del presidente. A pesar de ello, la Ley N.º 23 023 reformó las Leyes de Ministerio N.º 22 520 y N.º 22 641. Esta nueva ley se ajustaba al Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que permitía al presidente –de facto– legislar y dictar leyes y decretos. Es decir que la Ley de Ministerios por la cual se organizó el primer gabinete del retorno a la democracia había sido dispuesta por el presidente saliente.

La nueva ley fijaba una estructura básica de gabinete, compuesta por los siguientes ministerios: Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social. También precisaba las siguientes secretarías dependientes de la Presidencia de la Nación: General; de Planificación; de Inteligencia de Estado; de Información Pública; de Función Pública. A su vez, la Secretaría General tenía rango y jerarquía de ministerio, mientras que el de las otras era de Secretaría de Estado.

Aunque la Ley N.º 23 023 establecía la estructura básica de ministerios y secretarías, el presidente designó a todos sus ministros y secretarios por medio de la firma de decretos. Así, el uso de las atribuciones presidenciales agiliza las designaciones ministeriales, que, si debieran pasar por el Congreso, implicarían mayor tiempo.

El Gobierno de Alfonsín, en gran medida, mantuvo el tipo de paradigma organizacional de los últimos cincuenta años, es decir, la matriz Estado-céntrica (en adelante, MEC). Para Marcelo Cavarozzi (1996), los aspectos económicos de la MEC implican industrialización sustitutiva, economía cerrada o semicerrada, regulación estatal de los mercados y patrón de inflación «moderada» (Cavarozzi, 1996: 94). El diseño institucional y la MEC se conjugaron con un sistema burocrático amplio y extendido en toda la administración pública, con un alto grado

---

<sup>4</sup> La Constitución Nacional se reformó en 1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1994.

de independencia y, en muchos casos, sin preparación técnica específica. Los proyectos para mejorarla no modificaron la estructura organizacional y burocrática tradicional y, como plantea Cavarozzi (1996), llevó a que diferentes agencias y anillos burocráticos actuaran a menudo de manera no coordinada y tomaran decisiones en favor o en contra de distintos intereses y orientaciones. Esto evidencia la falta de una burocracia profesional, pero, sobre todo, el agotamiento de la MEC en el plano económico.

La frontera entre lo público y lo privado estaba supeditada, en gran medida, a las decisiones del poder político y de la nueva administración. En este punto, el gabinete estuvo conformado en su totalidad por representantes del partido del gobierno (UCR) y asesores cercanos al presidente o bien por reconocidos intelectuales o referentes para áreas de menor rango; se evitó la participación de tecnócratas apolíticos o de empresarios en los principales cargos gubernamentales (De Riz y Feldman, 1991).

## 2. 2 Gestión del cambio organizacional

El Gobierno propuso transformar algunos aspectos de la administración pública; no obstante, se evitaron las ideas de *achicar* el Estado, ya que hacían referencia al régimen anterior. Con el fin de modernizar la burocracia estatal, surgió el proyecto del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (en adelante, CAG). Según el Decreto N.º 3687/1984, creado a partir de la experiencia que los funcionarios de la Secretaría de la Función Pública habían tenido en una visita a la *École nationale d'administration* (por sus siglas en francés, ENA), se fomentó y estipuló un nuevo sistema de selección y formación de estos nuevos funcionarios. La idea del CAG también incluía la reorganización del régimen de empleo, con objetivos, competencia abierta con evaluaciones regulares y la instauración de escalafones que permitieran organizar todos los niveles de la administración.

El objetivo era crear una camada de funcionarios que cambiaran de agencias según los requerimientos coyunturales y buscaran solucionar los problemas que pudiesen surgir optimizando recursos y aplicando ideas innovadoras. Este cuerpo iba a servir de nexo entre la administración pública, los políticos y los administrativos, y para mejorar la articulación entre las agencias a partir de la



movilidad horizontal (Oszlak, 1999a). Si bien este programa buscó mejorar, reestructurar y democratizar la administración pública, estaba pensado para el alto funcionariado, una dimensión de análisis fuera del gabinete presidencial. Quizá su creación como algo *ad hoc*, transversal y altamente flexible sea la prueba de la necesidad de reformar el gabinete ministerial en esos primeros años de democracia recuperada y una forma de saltar el corsé constitucional que fijaba el número de ministerios en ocho<sup>5</sup>.

La ley del Gobierno militar tenía una estructura básica de diez ministerios —Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Economía; Defensa; Justicia; Educación; Trabajo; Salud y Medio Ambiente y Acción Social— y cinco secretarías dependientes de la Presidencia —General; de Planificación; de Cultura; de Información Pública y de Información de Estado, luego modificada por la Ley N.º 22 641, de Inteligencia de Estado—. La nueva Ley de Ministerios disponía de una cantidad menor de organismos, ya que comprendía solo ocho ministerios y cinco secretarías. Se eliminaron dos ministerios: Justicia, que pasó a ser parte de Educación, y Acción Social, que se sumó a Salud.

La principal transferencia de competencias intragubernamental del Gobierno de Alfonsín fue la creación de la Secretaría de Turismo de la Presidencia en 1986. Esta incorporación aumentó a seis las secretarías presidenciales. De esta forma, se observa que el gabinete de Alfonsín se mantuvo estable en su estructuración, pese a los cambios en quienes ejercían la titularidad de los ministerios y las secretarías.

## 2. 3 Circuitos político-administrativos

El Gobierno de Alfonsín planteó un gabinete compuesto por hombres con larga trayectoria partidaria y que, en la dirigencia radical, «habían desempeñado cargos clave en la gestión del presidente Arturo Illia (1963-1966)» (De Riz, 2006: 452), respetando la vieja tradición radical de que, para acceder a la gestión pública, era necesario una

---

<sup>5</sup> La Constitución de 1853 estableció cinco ministerios, con sus respectivos nombres y especificaciones. La reforma de 1898 amplió el número a ocho, pero dejó su nominación a la ley ordinaria, que quedó establecida a partir de la Ley N.º 23 023. La reforma de 1994 no fijó un número de carteras, por lo que este pasó a depender de lo que dispusiese la ley respectiva, pero incorporó al jefe de gabinete.

trayectoria partidaria. Pero este armado también respondió a una lógica personalista del poder; las políticas públicas estaban más ligadas a las trayectorias personales de quienes ocuparon los cargos que a una cuestión programática.

El presidente tenía un papel central en el ejercicio el poder. Evitaba las reuniones plenarias y era él quien trataba con cada ministro por separado (De Luca, 2011: 33). Asimismo, existió una suerte de *mesa chica*, donde confluían los técnicos especializados o agentes partidarios que tomaban las decisiones sin participación de los ministros. Prácticamente, no se realizaban reuniones de gabinete donde se discutiera sobre cómo implementar políticas. Pero, sin lugar a dudas, el armado ministerial de Alfonsín respetó la tradición partidaria y las facciones internas, siempre bajo el liderazgo fuerte del presidente, que era el líder del partido gobernante.

El presidente siempre ocupó, dentro el gabinete y del partido, un papel central y de desempate por sobre el resto de las corrientes internas. La lógica presidencial de dar lugares clave a hombres importantes dentro de la conducción nacional del partido no habilitó críticas por parte de los radicales a las decisiones del presidente: las decisiones de políticas por implementar se despolitizaron, pero se politizó la ejecución de las políticas, lo que les restó nivel de maniobra a los dirigentes (De Riz, 2006: 454).

La conformación del gabinete estuvo hegemonizada por una lógica partidista. La Unión Cívica Radical dispuso el armado de un gabinete de acuerdo con las necesidades y los requerimientos del presidente, pero también que respetase las distintas líneas partidarias.

Con respecto al federalismo, el primer gabinete ministerial no se caracterizó por un armado federal, sino que, más bien, primó una lógica partidaria que incluía líderes de distintos sectores, en su mayoría de la Capital Federal o la provincia de Buenos Aires —los presidentes suelen sobrerrepresentar la provincia a la cual pertenecen, especialmente si han sido gobernadores—. Sin embargo, la lógica de Alfonsín en este punto pareciera haber sido otra, dado que los radicales de peso territorial se habían alzado con los gobiernos provinciales, lo que le permitió mayor margen de maniobra.

A pesar de la apertura partidaria inicial, luego de la derrota en las elecciones legislativas de 1987, el presidente decidió cerrar filas y reformar su gabinete con ministros con peso político propio y que fueran, al mismo tiempo, leales.

La relación entre el presidente y su gabinete varía según el estilo que cada mandatario le imprime a dicho vínculo, pero también depende del estilo de gestión, el tipo de gabinete y las trayectorias políticas de los ministros.

Alfonsín privilegió un tipo de relación radial con su gabinete, un esquema de trato personal y directo con cada uno de sus colaboradores directos inmediatos, donde él se reservaba la función de *pivote* y cada ministro se encontraba con una capacidad operativa más o menos equivalente y a una distancia equidistante del poder (De Luca, 2011: 41).

Esta experiencia presidencial sirve como base para analizar los siguientes gobiernos, teniendo en cuenta el armado del gabinete y la sanción de leyes que lo estructuran. Si bien la forma estructural del gabinete se mantuvo estable durante todo el período, muchos fueron los cambios en las titularidades de los ministerios, ya sea por muerte o renuncia de los ministros o por cambios derivados de la situación política o de coyunturas determinadas.

### **3. EL PRIMER GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1989-1995)**

#### **3.1 Modelo organizacional**

Al igual que el anterior, este Gobierno se basó en tres herramientas normativas: las prerrogativas de la Constitución Nacional, los decretos y la Ley de Ministerios. Así como Alfonsín, Menem asumió con una ley heredada del Gobierno anterior y decidió no modificarla hasta casi la mitad de su primer mandato.

La primera presidencia justicialista se rigió por la Constitución Nacional de 1853 y sus posteriores reformas, la cual otorgaba al presidente la libertad absoluta para el armado del gabinete. A pesar de que el presidente no necesitaba leyes especiales para designar a sus colaboradores o ministros, se cionó a la Ley N.º 23 023, la cual

se ajustaba al Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, que le permitía —de facto— legislar y dictar leyes y decretos.

La estructura del gabinete no presentó cambios sustantivos en 1989, por lo que se mantuvieron los ministerios del Interior; Relaciones Internacionales y Culto; Defensa; Economía; Obras y Servicios Públicos; Educación y Justicia; Trabajo y Seguridad Social; Salud y Acción Social. Sin embargo, se modificó la estructura de secretarías por medio de decretos. Infiero que la decisión de no modificar la ley se debió a que, entre las elecciones y la entrega adelantada del poder, solo transcurrieron dos meses. Asimismo, la entrega de mando no ocurrió en todos niveles, dado que los nuevos diputados y senadores electos asumieron sus cargos recién en diciembre de ese año. Por tanto, es factible que la nueva administración decidiera no realizar cambios en el gabinete por medio de leyes, sino reglamentar la ley vigente a través de decretos que solo necesitaban la firma del presidente y del ministro del Interior.

Recién en 1991, se modificó la Ley de Ministerios con la Ley N.º 23 930. El principal cambio fue la creación del Ministerio de Justicia, separado de Educación, y la fusión de Economía y Obras y Servicios Públicos. Cabe resaltar que, en estos momentos, ya regía la Ley N.º 23 696, que preveía la reforma del Estado. Esta normativa incluía las privatizaciones de los servicios públicos, que dejaba casi sin efecto las funciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

La nueva Ley de Ministerios incluyó tres nuevas secretarías de la Presidencia: Legal y Técnica, que era Subsecretaría durante el Gobierno de Alfonsín; Ciencia y Tecnología, perteneciente a Educación; y Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Desde el comienzo de la gestión menemista, se utilizó el mecanismo del decreto como una herramienta para designar funcionarios, modificar áreas y cambiar de funciones de la estructura ministerial y de secretarías. Un ejemplo es la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico con el Decreto N.º 271/1989, que modificaba la Ley de Ministerios. De esta manera, el nuevo presidente se valió de una herramienta rápida y eficaz para designar o cambiar la estructura ministerial, sin necesidad de pasar por el Congreso.

Asimismo, fue mediante decretos que el presidente resolvió *suspender* las secretarías dependientes de los ministerios, a efectos de reorganizar la administración central dentro del marco de la Reforma del Estado y Emergencia Económica. Decretó el ordenamiento de la Ley N.º 22 520, de 1983, para dar sustento legal al gabinete ministerial, aunque no modificaba mucho el organigrama del gabinete. Así, el decreto fijaba siete ministerios: Interior; Defensa; Economía y Obras Públicas; Justicia; Cultura y Educación; Salud y Acción Social; y Relaciones Internacionales y Culto; y ocho secretarías de Presidencia: General; Legal y Técnica; Planificación; Inteligencia de Estado; Función Pública; Medios de Comunicación; Ciencia y Tecnología; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

El cambio sustancial consistió en que este decreto cambió las jerarquías de las secretarías de los ministerios a subsecretarías. Por último, el Decreto N.º 438/1992 sirvió como *ordenador* de la Ley de Ministerios y organizó el gabinete, que se mantuvo casi sin alteraciones hasta 1999, cuando finalizó el segundo mandato menemista. Dado que organizaba la estructura interna de los ministerios y las funciones de las diferentes áreas, sirvió como punto de apoyo para todas las leyes y decretos de los gobiernos sucesivos.

Este Gobierno tuvo como eje central la reforma del Estado, estructurada en el achicamiento del Estado a partir de la privatización de empresas públicas, la descentralización y la reorganización de las estructuras estatales. Así, se pasó de un paradigma burocrático a uno gerencial, que dio lugar a la gerencia técnica de las grandes empresas en algunos cargos. Se valió del descontento social con respecto a la clase política para imponer técnicos y empresarios en puestos clave. Las reformas también planteaban cambios intergubernamentales dentro de las dependencias públicas en la búsqueda de esquemas más eficaces y eficientes. En este sentido, la nueva gestión pública fue el paradigma que marcó gran parte del Gobierno menemista y que más influyó en el armado ministerial.

La inclusión de técnicos en las funciones públicas respondió a dos factores. En primer lugar y, como señala Camou (1997), permitió motorizarlas, sobre todo, porque aquellos habían sido parte de las organizaciones públicas o privadas que habían realizado los diagnósticos —por fuera del Estado—, que incluían esas reformas. En segundo lugar,

se creía que, como plantea Thwaites Rey, el «obstáculo residía en una concepción fuertemente prejuiciosa y de subestimación —por definición— de las capacidades de la burocracia estatal» (Thwaites Rey, 2001). Esta situación obligó a configurar nuevos equipos contratando expertos a través de la modalidad de consultoría, cuyo principal financiamiento provenía de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial. Así y en términos de Camou (1997), no solo cambió el *qué* y *cómo* hacer en materia de política económica y administración estatal, sino que también cambió el *quién*, al haber incluido actores privados y equipos técnicos en la tarea de la administración pública.

A diferencia de lo expresado en la campaña, el nuevo presidente rompió con la tradición histórica del peronismo de la centralidad del Estado y distancia con los capitales privados. No bien asumió, designó en su gabinete a un empresario del grupo Bunge y Born (B&B) para hacerse cargo del Ministerio de Economía. Asimismo, los principales operadores del presidente y él mismo mantuvieron reuniones con sectores del empresariado y con el grupo B&B, al punto de que el plan económico del nuevo Gobierno fuera confeccionado por los principales directivos de este *holding*.

Como marca Oszlak (1999b), a partir del menemismo, hubo un corrimiento de las esferas de lo público y lo privado. Las privatizaciones de empresas públicas sirvieron para modificar los acuerdos institucionales entre la sociedad y el Estado, lo que les dio más lugar a los privados y al mercado en la resolución y la administración de estos servicios.

Se argumentaba que la descentralización serviría para eliminar grandes sectores de la burocracia achicando el Estado y dotándolo de mayor eficiencia, al igual que en el sector privado. Las reformas del Estado hicieron que la planta de funcionarios y de empleados se redujera a costa de dar más lugar a los privados para realizar tareas a partir de la tercerización. El proceso de reforma y de privatizaciones no se llevó a cabo con la *autonomía estatal*, sino que, por el contrario, se realizó con un alto grado de informalidad y en connivencia con los capitales privados. Así, las esferas públicas y privadas se confundieron al punto de que quienes debían llevar adelante las privatizaciones eran, en gran medida parte, del *establishment* económico y social interesado en comprar empresas públicas.

### **3. 2 Gestión del cambio organizacional**

El Decreto N.º 435/1990 resolvió suspender las secretarías dependientes de los ministerios y convertirlas en treinta y dos subsecretarías. El objetivo era reducir las reparticiones del Ejecutivo para poder achicar el nivel de gastos de la administración, pero, sobre todo, reducir el número de funcionarios. La reforma del Estado necesitaba una serie de funcionarios dispuestos a llevar adelante este proceso, lo cual obligó a despolitizar gran parte de los cargos cubriéndolos con técnicos. Para Novaro, las reformas que se llevaron adelante desde 1989 obligaron al presidente «a tomar distancia de su coalición electoral» (Novaro, 1999: 55) y del partido. De esta forma, el Gobierno buscaba ganar una autonomía que le permitiera formar una coalición de apoyo más amplia para llevar adelante el nuevo rumbo económico y estatal. En este plano, ejecutó todas las «políticas recomendadas por el pensamiento liberal: ortodoxia fiscal y monetaria, privatizaciones apertura de la economía, desregulación, atracción de capitales extranjeros» (Gervasoni, 1998: 2).

Los cambios de gabinete más significativos comenzaron a darse a partir de 1990 con la creación de nuevas áreas y la eliminación de otras. El mayor grado de creación de organismos se vio en las secretarías dependientes de Presidencia de la Nación. Es posible pensar que esto respondiera al estilo centralista y jerarquizado del presidente Menem, que se aseguraba un mayor control sobre las áreas en cuestión. En este sentido, en 1991, se creó la Secretaría de Deportes de la Presidencia de la Nación, aduciendo la necesidad de centralizar la definición e implementación de políticas específicas en el más alto nivel de decisión nacional (Decreto N.º 382/1990). También se creó la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, teniendo en cuenta la creciente preocupación internacional en la materia y el desarrollo de áreas semejantes en otros países. Todas las creaciones se realizaron por decreto haciendo uso de la potestad del presidente.

Hubo algunas transferencias de competencias intragubernamentales importantes luego de las reformas de 1990 y 1991: la creación del Ministerio de Justicia, la fusión de Economía con Obras y Servicios Públicos, y de Cultura con Educación. La Secretaría de Cultura se transfirió a la órbita de Educación y Cultura, por lo que dejó de depender de la Presidencia de la Nación. El resto de las secretarías no sufrió cambios ni transferencias, salvo de nombre, como Información Pública, para este entonces, Prensa y Difusión.

Además, luego de las modificaciones a partir del ordenamiento de la Ley de Ministerios por el Decreto N.º 438/1992, hubo transferencias de competencias intergubernamentales importantes entre las secretarías. Esto respondió a que se resolvió por medio del Decreto N.º 435/1990 la suspensión de las secretarías y su transformación en treinta y dos subsecretarías distribuidas en todos los ministerios. De esta manera, hubo que reducir secretarías fusionando áreas a efectos de cumplir con el objetivo propuesto.

Sobre la transferencia de competencias entre un gobierno y otro, hay algunos casos importantes para resaltar: primero, la transferencia de la Secretaría de Cultura de Nación, transferida al Ministerio de Educación y Justicia, luego Ministerio de Cultura y Educación. A partir del Decreto N.º 19/1989, la Secretaría de Ciencia y Tecnología se jerarquizó como Secretaría de la Presidencia de la Nación a efectos de fortalecer la capacidad de decisión en la materia, pero también para que el presidente contara con un asesoramiento inmediato y directo. Queda en evidencia la centralización en la Presidencia de la Nación de la toma de algunas decisiones, lo cual marcó un estilo de gestión jerarquizado y centralizado.

### **3. 3 Circuitos político-administrativos**

Luego de las elecciones, el presidente Menem y su grupo más cercano plantearon la necesidad de implementar reformas estructurales en el sistema económico y, sobre todo, en la estructura estatal. Así, el Gobierno comenzó un camino de alianzas con grupos liberales, como Bunge & Born, para ejecutar las reformas. De esta alianza, formaron parte los empresarios, técnicos cercanos al peronismo, que también habían participado de los equipos económicos del Proceso de Reorganización Nacional, y partidos políticos liberales, como la Unión de Centro Democrático (UCEDE), de Álvaro Alsogaray, nombrado asesor para la deuda externa y cuya hija estuvo a cargo de la privatización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel). De esta forma, el diseño institucional respondió a los requerimientos del nuevo plan económico. En este sentido, esta alianza permitió una base de sustentación tanto en el Congreso como en la opinión pública, ya que, como marca Novaro (2000), esta se manifestaba contra la clase política y los sindicalistas, que eran vistos como los responsables de la crisis de la Argentina.



Sobre esto, Gervasoni aclara que, en el plano político, el Gobierno menemista pretendió debilitar la alianza con los sindicatos y «buscó nuevos apoyos en el gran empresariado nacional, el capital transnacional, los partidos de centro derecha nacionales (básicamente la UCeDé) y provinciales, la mayoría moderada de las fuerzas armadas y los sectores conservadores de la Iglesia católica» (Gervasoni, 1998: 2).

Al tener el gabinete cierto sesgo de confianza entre los ministros y el presidente, las decisiones fueron, en algún punto, consensuadas a partir de este vínculo. No es menos importante el hecho de que el presidente convocara ministros ligados a los sindicatos, la Iglesia, y las corporaciones empresarias, que poco tenían que ver con la tradición partidaria (Gervasoni, 1998). Esto permitió mayor grado de independencia a la hora de tomar decisiones por parte del presidente.

La principal particularidad del Gobierno menemista consistió en que la designación de ministros no contemplaba la base partidaria o la historia de la tradición de la militancia peronista. Si bien el primer gabinete presidencial estuvo compuesto por integrantes del partido, el resto del gabinete no respondió a una lógica partidaria, sino que fue el resultado del acuerdo con otras fuerzas políticas o grupos empresarios. Antes de su asunción, ninguno de los ministros había sido un dirigente importante dentro del partido.

Lo más significativo del primer gabinete ministerial de Menem fue la conformación de un equipo que respondió a tres cuestiones importantes. En primer lugar, la fusión entre un gabinete técnico con uno más político, lo que significó un cambio importante con respecto a su predecesor. En segundo lugar, debe resaltarse la designación de ministros leales al presidente, que, en muchos casos, fueron rotando de Ministerio, según las necesidades coyunturales del momento, lo cual marcó la pauta de que la confianza del presidente era depositada en algunos pocos colaboradores, quienes enrocaban su posición de acuerdo con las necesidades que quedaban vacantes por diferentes causas. En tercer lugar, y a diferencia de Alfonsín, el gabinete estuvo integrado por un mayor número de ministros y secretarios con arraigo territorial y, sobre todo, con participación de las provincias. También hubo inclusión en secretarías y subsecretarías ministeriales de políticos provinciales en acuerdo con las elites políticas de las provincias, como, por ejemplo, Chaco, Córdoba, Mendoza o Santa Fe.

Mientras que, en el Gobierno anterior, se expresó la lógica radial del presidente para con los ministros, con Menem, se impuso una lógica piramidal y centralizada en él (De Luca, 2011). Así, la relación con el gabinete siempre fue jerárquica, dependiente del primer mandatario. El único cargo que mantuvo durante el primer mandato cierta relevancia y centralidad por fuera del presidente fue la Secretaría General, que obtuvo rango de ministerio y tenía cierta preeminencia sobre el resto.

Marcando una diferencia importante con su predecesor, Menem sí realizaba reuniones de gabinete. Si bien no eran de carácter definitorio para la toma de decisiones, eran semanales, con gran cantidad de funcionarios y no se restringían solo a los ministros y secretarios de la Presidencia. Este hecho marca una diferencia fundamental, ya que permite ver cierta cohesión al momento de informar las decisiones.

## **4. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL SEGUNDO GOBIERNO DE CARLOS MENEM (1995-1999)**

### **4. 1 Modelo organizacional**

Las condiciones normativas del primero al segundo Gobierno de Menem no se transformaron sustancialmente a pesar de la modificación de la Constitución Nacional. Estos cambios no alteraron ni el gabinete, ni la forma de designación, ni las facultades del presidente para rearmarlo. La inclusión de la figura del jefe de gabinete no alteró ningún aspecto normativo general, y solo sirvió para complementar y reasignar funciones.

La nueva Constitución no modificaba ni reglamentaba la designación de los ministros, lo cual permitía al presidente decidir libremente sobre el grupo de asesores y colaboradores que lo acompañarían en la gestión de gobierno. Era el Congreso el encargado de aprobar la estructura del gabinete a través de una ley, pero esto no modificaba las disposiciones anteriores. Tradicionalmente, es el nuevo Gobierno quien envía la Ley de Ministerios que no sufre modificaciones, pues es potestad de quien gana las elecciones armar su equipo de gobierno. Asimismo, el art. 99, inc. 7, establece que el presidente de la Nación puede

nombrar y remover «a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución».

En la reforma, se modificó el mecanismo para utilizar decretos de necesidad y urgencia, los cuales ahora debían refrendarse por el presidente, el jefe de gabinete, los ministros y, luego, aprobarse por una Comisión Bicameral del Congreso de la Nación. Esta comisión, en la práctica, nunca funcionó, por lo que este mecanismo se mantuvo igual.

No hubo durante la segunda presidencia de Menem cambios en la Ley de Ministerios, y se siguieron utilizando las modificaciones a la Ley de 1992, con su decreto ordenador. Asimismo, no se sancionaron leyes con respecto a la organización del gabinete, sino que se continuó utilizando el económico recurso del decreto para nombrar ministros, secretarios y colaboradores. El Decreto N.º 1/1995 designaba al jefe de gabinete. La diferencia que introducía la modificación de la Constitución Nacional era que el resto de los ministros y secretarios debía ser refrendado por el jefe de gabinete, por tanto, este era el primero que debía ser designado.

## **4. 2 Gestión del cambio organizacional**

Pasado el primer paquete de reformas estructurales, con las reformas de primera y segunda generación, el segundo mandato de Menem no planteó grandes cambios, sino la continuación y el mantenimiento de los planes ya ejecutados.

Las nuevas reparticiones tampoco variaron la organización general del Gobierno. El caso más notable es, por supuesto, la Jefatura de Gabinete, creada en 1994, pero los ministerios no sufrieron cambio alguno, aunque sí se crearon dos nuevas secretarías de Estado: la de Seguridad y Protección de la Comunidad y la de Desarrollo Social.

La figura del jefe de gabinete tenía como objetivo ser un *fusible* que diera estabilidad al presidente y permitiera evitar las crisis, además de desconcentrar las funciones de la Presidencia. Lo cierto es que la creación de esta institución no respondió a esta demanda, sino que solo incluyó la figura del jefe de gabinete como coordinador del gabinete y de la administración estatal, y como un brazo ejecutivo del propio presidente.

En la práctica y, sobre todo, durante el Gobierno menemista, el jefe de gabinete se vio permeado por quien ocupaba el cargo y no era más que un coordinador del gabinete, sin muchas prerrogativas formales. Esta situación hizo que la figura del jefe de gabinete fuera una herramienta más a disposición del primer mandatario para controlar a su equipo de gobierno que una pieza que lograra el equilibrio dentro del presidencialismo y controlar al titular del Ejecutivo (De Luca, 2011: 46; Novaro, 2000).

Si bien se introdujo la figura del jefe de gabinete, en este mandato, no hubo grandes transformaciones en las estructuras ministeriales, ya que los principales cambios se dieron en años anteriores a la puesta en funciones de la nueva institución. Al poner en funciones al jefe de gabinete, según lo establecido en la nueva Constitución, debió darse una organización institucional a dicha área. Así la Decisión Administrativa N.º 3/1995 la dotó de estructura organizativa. En esta disposición, se resolvió que la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación pasase al ámbito de la Jefatura de Gabinete con el nombre de Secretaría de Planeamiento.

### **4. 3 Circuitos político-administrativos**

También en este tema hubo continuidad del estilo impuesto por el presidente durante el primer mandato, sin cambios significativos en el estilo y la forma de tomar las decisiones en el Ejecutivo nacional. El gabinete que asumió en 1995 no fue más que la continuación del que se encontraba en funciones desde 1989. En 1996, se modificó la Jefatura de Gabinete, ya que el entonces titular debió alejarse del cargo por razones de salud. Según los diarios de la época (*Clarín* y *Ámbito Financiero*, 9/4/1996), la designación del nuevo jefe de gabinete se debió al vínculo *equidistante* que el nuevo titular, Rodríguez, mantenía con todos los sectores dentro del gabinete, evitando las

disputas, sobre todo, con el ala política y el equipo económico, eminentemente más técnico. Esta relación equidistante aseguraba la neutralidad de nuevo jefe de gabinete con respecto a las diferencias dentro del equipo del presidente. Asimismo, mientras Bauzá tenía un papel más político, Rodríguez dotó al área de uno más técnico, lo que aseguraba neutralidad y evitaba las rispideces con el equipo económico.

Otro cambio importante en el gabinete fue la salida de Domingo Cavallo de Economía y la designación de Roque Fernández. Este último también era un técnico y estaba ligado a los principales centros de estudios y asesoría en materia económica. Fernández pertenecía al grupo de economistas formados en los Estados Unidos, como Cavallo; integraba el Centro de Estudios de Macroeconómicos de la Argentina (CEMA) y FIEL. También tenía lazos con el sector empresario y mantuvo la doctrina neoliberal en materia económica.

La dinámica presidente-gabinete mantuvo el mismo estilo durante los diez años de gestión menemista. Según analiza De Luca (2011), el único cambio importante fue la restricción de acceso a los secretarios y subsecretarios a las reuniones de gabinete. Hasta 1996, todos los jueves en la residencia de Olivos se realizaban reuniones de gabinete de más de treinta participantes entre ministros, secretarios de la Presidencia, subsecretarios y demás funcionarios (*La Nación*, 26/10/1996). A partir de octubre de 1996, y luego de una serie de rumores publicados por la prensa por las internas en el gabinete, el presidente decidió restringir las reuniones a ministros y secretarios de la Presidencia «para evitar filtraciones». Esto se analizó como una forma de restarle importancia al gabinete, ya que así se centralizaba aún más la toma de decisiones, y se restaba confianza al equipo de colaboradores. Con esta nueva modalidad, el presidente declaró a la prensa que él en persona seguiría reuniéndose con los ministros y secretarios de la Presidencia, y que el jefe de gabinete se reuniría una vez por semana con el resto de los colaboradores haciendo uso de sus facultades. Si bien la institución del jefe de gabinete se había presentado con la idea de descentralizar la autoridad presidencial y evitar el hiperpresidencialismo, en la práctica, el funcionamiento y el carácter de esta institución dependió de las características propias de quien ocupaba el cargo y de la relación que se establecía entre el jefe de gabinete y el presidente.

## 5. EL GOBIERNO DE FERNANDO DE LA RÚA (1999-2001)

### 5. 1 Modelo organizacional

El Gobierno de De la Rúa intentó en un primer momento diferenciarse de su predecesor y dar una imagen de transparencia y seriedad en las decisiones gubernamentales. Se rigió con la Constitución de 1994, que, si bien dejaba al presidente en libertad para designar a sus funcionarios, no lo obligaba a designar un número fijo de ministros, secretarios de la Presidencia o colaboradores. Esto permitió ampliar el gabinete y crear nuevos ministerios.

En 1999, se sancionó la Ley N.º 25 233, Ley de Ministerios, que modificaba las anteriores normativas y, por tanto, la estructura del gabinete ministerial, y creaba la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Establecía diez ministerios: Interior; Defensa; Economía; Infraestructura y Vivienda; Educación; Justicia y Derechos Humanos; Desarrollo Social; Relaciones Internacionales y Culto; Salud y Trabajo; Empleo y Recursos Humanos.

La norma no incluía las secretarías de la Presidencia, pero sí marcaba cuáles eran las nuevas atribuciones de los ministerios que creaba. A pesar de esto, se mantuvieron en funciones las siguientes secretarías de la Presidencia: Inteligencia de Estado; General; Legal y Técnica; Turismo; Ciencia y Tecnología; y Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico —a cargo del Secretario de Inteligencia de Estado—.

Esta nueva Ley de Ministerios solo se reformó mediante los Decretos N.º 1343/2001, 1366/2002 y 1454/2001. El primero pretendía reforzar la autoridad y poder del secretario general de la Presidencia, el cual ya tenía rango de ministro, y ahora también estaba facultado para firmar proyectos, resoluciones y discursos. El segundo creaba los ministerios de Turismo, Cultura y Deporte, y Seguridad Social. Estas modificaciones vía decreto rompían con la idea de evitar las decisiones unilaterales y eludir el Congreso que había desarrollado la Alianza al principio de su gestión.

Al igual que en otros casos, todas las designaciones de ministros, secretarios y subsecretarios, como su remoción, se llevó adelante a través de decretos de necesidad y urgencia, refrendados por el presidente y los ministros.

Como sucedió en el Gobierno anterior, el paradigma organizacional se enmarcó dentro de las teorías de la Nueva Gestión Pública, aunque buscó eficientizarla y transparentarla ejecutando nuevos programas para lograr la innovación tecnológica —en sentido amplio, es decir, de tecnologías de gestión basadas en nuevos procedimientos—. Con ese fin, la Subsecretaría de la Gestión Pública comenzó a trabajar el modelo de gestión por resultados. Este era uno de los dispositivos de gestión que se enmarcaban dentro de la Nueva Gestión Pública y que buscaba la descentralización con transferencia de funciones; presupuesto que respondiera a objetivos estratégicos y atención al ciudadano; gestión de los recursos humanos; aplicación de mecanismos tipo mercado; rendición social de cuentas, participación y vigilancia. Según un informe de la Jefatura de Gabinete, la gestión por resultados se fundamenta en cinco puntos: optimización de recursos-productividad; innovación tecnológica; transparencia; calidad de servicios; participación y control ciudadano.

De esta manera, se buscaba optimizar los recursos, transparentar los procesos en pos de la eficacia y eficiencia y, sobre todo, alcanzar los objetivos propuestos con los recursos que se poseyeran. Este nuevo modelo de gestión era también parte del Proyecto de Modernización del Estado que se planteó desde la Vicepresidencia de la Nación, a partir de las ideas del vicepresidente Carlos Álvarez.

Como en la gestión menemista, el Gobierno de De la Rúa intentó mantener cierta cercanía entre las esferas pública y privada. En este sentido, las acciones tendientes a modernizar el Estado y aplicar tecnologías de gestión tenían su origen en las empresas privadas. Asimismo, existían ciertos lazos con los sectores empresarios y con importantes dirigentes de este sector, que, si bien no participaron activamente del Gobierno, lo influenciaron. Aunque este último pretendió distanciarse de la gestión de Menem, no se apartó de la idea de aplicar la eficiencia y eficacia del sector privado al público. Los modelos de la gestión por resultados o Carta Compromiso son programas que emulan procesos tecnológicos de administración privada en la función pública estatal.

## 5. 2 Gestión del cambio organizacional

Para mejorar la imagen de la gestión pública, el Gobierno de De la Rúa buscó mostrar honestidad y transparencia, y devolver la confianza en la justicia, la política y los políticos. Con ese fin, creó la Oficina Anticorrupción en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a partir del Decreto N.º 152/1999, y la Subsecretaría de Gestión Pública, dentro de la Jefatura de Gabinete, por medio del Decreto N.º 20/1999. Esta última se encontraba en sintonía con la creación en el seno de la Vicepresidencia de la Nación de la Secretaría para la Modernización del Estado.

La Oficina Anticorrupción (OA) tenía como objetivo principal centralizar la recepción de denuncias e investigaciones contra la corrupción en el ámbito público. Uno de los primeros mecanismos para ello era la potestad de esta oficina de solicitarles declaración jurada a todos los funcionarios públicos, incluidos el presidente, el vicepresidente y los ministros.

La Subsecretaría de la Gestión Pública nació con el objetivo de transparentar la gestión. Siguiendo esta idea, surgió la Secretaría para la Modernización del Estado, dependiente de la Vicepresidencia. Ambas áreas eran las encargadas de trabajar coordinadamente para lograr modernizar, transparentar y eficientizar la gestión de gobierno. Entre algunos de los planes que se implementaron en esta primera etapa, figuran la creación del Proyecto de Modernización del Estado y la puesta en marcha de los programas Carta Compromiso, Firma Digital, Gestión por Resultados, Formación y Desarrollo del Capital Humano, y Gobierno Electrónico. Con este proyecto, se buscó adecuar la estructura estatal bajando el déficit, eliminando la superposición de áreas; acercar la gestión a la gente y eliminar la corrupción fomentando la transparencia institucional y de gestión.

Se crearon los ministerios de Desarrollo Social e Infraestructura y Vivienda. La Secretaría de Medios y Comunicación de la Presidencia de la Nación se cambió por la Secretaría de Cultura y Comunicación, que continuó en la órbita presidencial. Sobre el final del mandato de De la Rúa, y luego de la derrota en las elecciones de octubre de 2001, se crearon dos nuevas áreas: el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, y el de Seguridad Social. El primero apuntaba a capitalizar y jerarquizar la administración de recursos turísticos, culturales



y recreativos para generar fuentes de empleo y actividades económicas. La llegada de este ministerio supuso eliminar las secretarías de Cultura, Deporte y Turismo.

De acuerdo con el Decreto N.º 1366/2001, el Ministerio de Seguridad Social se creó con el propósito de simplificar el entramado de programas evitando los gastos que generan las cargas administrativas y mejorando la capacidad de coordinación.

La creación de nuevos ministerios también respondió a la necesidad de descentralizar el poder de algunos de ellos y distribuir funciones en nuevas áreas para evitar la concentración de competencias repartiendo el poder de acuerdo con los espacios que tenían las fuerzas participantes del Gobierno de coalición. Debe recordarse que el Gobierno de Fernando de la Rúa fue el resultado de una coalición entre la UCR —el partido del presidente— y el FREPASO —partido del vicepresidente, Carlos «Chacho» Álvarez, aunque estrictamente, Álvarez pertenecía al Frente Grande, uno de los partidos que formaban el FREPASO—.

La fusión de los ministerios de Economía e Infraestructura y Vivienda llevó a que todas las funciones y competencias que habían sido desdobladas entre ambos volvieran a Economía. Por su parte, la creación del Ministerio de Seguridad Social le restó funciones al de Desarrollo Social. Según el decreto, el nuevo ministerio debía constituir un pacto federal social, entender en la protección de la familia, administrar la Base Única de Beneficiarios de Seguridad Social y Planes Sociales. Asimismo, se le asignaron funciones sobre los asuntos referentes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que antes pertenecían al Ministerio de Trabajo. En cuanto al Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, este solo nucleó en una misma área las secretarías de Cultura y Turismo y Deporte, lo que no modificó de manera sustancial las competencias y funciones de estas, sino que solo las jerarquizó y centralizó en una misma estructura político-administrativa.

La nueva Ley de Ministerios creó las estructuras de Infraestructura y Vivienda, y Desarrollo Social. Esto, por un lado, dividió las funciones del *todopoderoso* Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos entre Economía e Infraestructura y Vivienda. Por otro lado, jerarquizó la Secretaría de Desarrollo Social con el rango de Ministerio. Esta área fue Secretaría dentro del Ministerio de Salud durante los tres primeros gobiernos democráticos. Dejó de ser Ministerio en 1983 y recién retornó a ese rango en 1999.

### 5. 3 Circuitos político-administrativos

El primer acto de gobierno fue sancionar la Ley de Ministerios el mismo día de la jura del presidente a fin de evitar la vía del decreto de necesidad y urgencia. Si bien se intentó buscar una imagen de seriedad, honestidad y transparencia, y formar un gabinete que respetara los acuerdos partidarios, lo cierto es que el ejercicio del gobierno se centralizó en la figura del presidente y su círculo íntimo, desconociendo los objetivos fundacionales del Gobierno y la Alianza. Se suponía que el gabinete iba a contar con figuras tanto del radicalismo como del FREPASO, que eran las fuerzas que componían la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación. Si bien, al principio, se respetó a la coalición en el armado del gabinete, la toma de decisiones no presentó este mismo carácter. Desde el primer momento, todo se centralizó en la figura del presidente, quien solo consultaba con un grupo de asesores y familiares cercanos, evitando el debate y la discusión de las principales políticas de gobierno. En algunos casos, los miembros de este grupo selecto tenían cierta tradición partidaria y ocupaban cargos de gobierno, en otros casos no, y solo participaban de este por el hecho de ser familiares o amigos cercanos del primer mandatario. Esto contribuyó a que existiese, por un lado, la estructura formal ministerial y, por el otro, el grupo de consulta de confianza del presidente.

Si bien los gobiernos de coalición son propios del sistema parlamentario, en los últimos años, comenzó a darse en América Latina una serie de procesos en los cuales los presidentes arribaban al poder a partir de alianzas o coaliciones entre partidos, lo cual obligaba a dividir la conformación del gabinete, intentando integrar a todas las fuerzas que componían la coalición. Por supuesto que esto llevaba a que algunas de las fuerzas integrantes de la coalición lograsen ministerios más poderosos en cuanto a recursos y poder de decisión.

El primer gabinete de De la Rúa se componía de diez ministros, de los cuales siete provenían de la UCR. Esto derivaba principalmente de que la UCR posea gran cantidad de expertos que habían formado parte de gobiernos anteriormente. Por el contrario, el FREPASO era una fuerza nueva que contaba, en su mayoría, con dirigentes sin experiencia en gestión pública, o bien con participación en el ámbito Legislativo. Como señala De Luca (2011), el armado del gabinete respondió tanto

a la lógica de *equilibrio* — gabinete compuesto por las distintas fuerzas— como de *compensación* (De Luca, 2011: 39). Esto se plasmó en que quien lo enfrentó en la interna presidencial, Graciela Fernández Meijide (FREPASO), fuera designada Ministra de Desarrollo Social.

Esta integración del gabinete, señala De Luca (2011), se inspiró en la idea del modelo de la Concertación chilena, que buscaba una *integración cruzada*, por tanto, un ministro radical tenía secretarios frepasistas. Si bien el primer gabinete de la Alianza intentó respetar la *integración cruzada*, los cambios que se produjeron rompieron esta lógica. El primero de ellos se dio en octubre de 2000, con un enroque y cambio de figuras un día antes de la renuncia del vicepresidente y con motivo de las denuncias de coimas en el Senado en la aprobación de la Ley de Trabajo. Los cambios trastocaron la idea de *equilibrio*. El otro gran cambio se dio a partir del arribo de Domingo Cavallo a Economía, luego del fallido paso de López Murphy por ese ministerio, en marzo de 2001. Por último, luego de la derrota electoral de octubre de 2001, el Gobierno de De la Rúa dio el último giro cerrando filas sobre un sector del radicalismo, cercano al presidente. En este caso, se crearon el Ministerio de Turismo, Cultura y Deporte, cuyo ministro era un hombre de confianza del presidente, y el Ministerio de Seguridad Social, ocupado por Patricia Bullrich, única sobreviviente del FREPASO en el gabinete. De esta forma, el fin del Gobierno de De la Rúa coincidió con la ruptura de la coalición gobernante.

A diferencia de sus antecesores, De la Rúa marcó un estilo de gestión que evitaba delegar decisiones importantes en sus ministros. Así, De Luca (2011) considera que su estilo respondió a *círculos concéntricos*, donde el presidente no consultaba directamente a sus ministros líderes partidarios, sino a amigos, familiares, o técnicos que ocupaban cargos menores o sin relevancia dentro del gabinete. La relación entre el presidente y el jefe de gabinete también marca este estilo de gestión. El perfil político de Terragno permitió que esta área tuviese mayores atribuciones y un papel preponderante dentro del gabinete. Creó un área de presupuesto para poder tener control sobre el presupuesto nacional e intervino otras, lo que generó rispideces, y distanciamiento y enfrentamiento con el presidente, motivo por el cual debió renunciar. Colombo combinaba un aporte más técnico con otro político, con un perfil más bajo que su antecesor, pero con muchísimo poder para reunirse con ministros, gobernadores e influir

en la dinámica política sin descuidar las funciones técnicas. La relación entre el presidente y sus ministros, por tanto, no varió en los dos años de gestión, aunque tuvo sus matices de acuerdo con el papel del jefe de gabinete y la impronta que este le imprimía al juego político. La crisis, finalmente, derivó en la renuncia del presidente y todo su gabinete. Luego, se sucedieron tres presidentes interinos en siete días, lo que desembocó en la elección de Eduardo Duhalde el 2 de enero de 2002.

## **6. EL GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)**

### **6. 1 Modelo organizacional**

Pese al mandato de excepcionalidad bajo el cual asumió Duhalde luego de la renuncia de De la Rúa, y la seguidilla de Puerta, Rodríguez Saá y Caamaño, por razones de tiempo, no se modificó el marco normativo para designar al gabinete. Según lo resuelto por la Asamblea Legislativa, en enero de 2002 y de acuerdo con la Ley de Acefalia N.º 20 972 y la Constitución Nacional, el Congreso de la Nación determina qué funcionario ocupará el cargo de presidente hasta que sea electo otro.

El nuevo Gobierno no sancionó una nueva Ley de Ministerios, sino que mantuvo la que había utilizado De la Rúa, a pesar de contar con una amplia mayoría en el Congreso. De esta manera, se creó una nueva coalición en enero de 2002. Esta situación no se plasmó a la hora de sancionar leyes para estructurar el gabinete o crear o eliminar áreas.

El Gobierno de Duhalde usó decretos para designar ministros, secretarios y demás funcionarios, y para reformar la estructura del gabinete y modificar áreas. El Decreto N.º 355/2002 reformó una vez más la Ley de Ministerios buscando perfeccionar el uso de los recursos públicos e incrementando la calidad estatal. Para ello, se decidió una estructura de diez ministerios: Interior; Defensa; Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto; Justicia y Derechos Humanos; Economía e Infraestructura; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Salud; Desarrollo Social; Educación, Ciencia y Tecnología y de la Producción. Asimismo, se resolvió mantener nueve secretarías de la Presidencia de la Nación: General; Cultura; Legal y Técnica; Inteligencia; Seguridad Interior; Turismo y Deporte; Obras Públicas;

Medios de Comunicación, y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Duhalde buscó revalorizar el papel estatal y la función de los políticos y funcionarios retomando algunos aspectos de la MEC. Para ello, pensó en un Estado fuerte, con capacidades de regulación y de generación de proyectos. Asimismo, formó un equipo técnico profesional que pudiese atender los problemas del Estado para crear una burocracia estatal preparada y con capacidad de gestión. Esta vuelta del Estado al primer plano obligaba a conformar un gabinete con técnicos especializados, pero también con capacidad y arraigo político que pudiesen dar claras muestras de eficacia y eficiencia. Para esto, era importante que fuera el Estado, y no los privados, quien diera respuesta, quien regulara el mercado y evitara las asimetrías que se habían generado en la década anterior. El Estado retornaba al punto central del sistema, siendo quien dirigía, ordenaba y generaba políticas, planes y proyectos. De esta forma, se marcó una nueva forma de gestión con un Estado activo y una burocracia profesional y responsable, pero incluyendo aquellos programas que habían sido implementados en la década anterior sobre la organización pública.

## **6. 2 Gestión del cambio organizacional**

El principal eje del nuevo Gobierno era recuperar la confianza en el Estado, en la clase política y en las instituciones públicas. Asimismo, se intentó desde el principio retornar a los canales normales de institucionalidad, que permitiesen llamar a elecciones y elegir un nuevo presidente. En paralelo, la Argentina enfrentaba una dura crisis económica que debía atenderse de manera urgente, a efectos de resolver los principales problemas sociales.

Se crearon el Ministerio de Producción y las secretarías de Turismo y Deporte, Cultura, Seguridad Interior y Obras Públicas. Se eliminaron así los ministerios de Turismo, Cultura y Deporte; Seguridad Social; y Infraestructura y Vivienda. Este último se desmembró entre Infraestructura y Obras Públicas; la primera se transfirió al Ministerio de Economía, y la segunda, a la Secretaría de la Presidencia de la Nación. La eliminación de las áreas o reconversión en secretarías presidenciales se fundamentó en la necesidad de concentrar y contener el gasto público para poder sortear la crisis económica.

No hubo grandes variaciones en la estructura básica del gabinete: Defensa; Interior; Economía; Educación; Relaciones Internacionales y Culto; Salud; Justicia y Trabajo. Estos ministerios ya eran parte del gabinete presidencial desde 1983. Asimismo, se mantuvieron casi todas las secretarías de la Presidencia, ya que, de las nueve, la mayoría ya habían formado parte del gabinete. Las variaciones que se dieron fueron la fusión de áreas o las transferencias de algunas de ellas. Por ejemplo, Ciencia y Tecnología volvió a ser parte de Educación; Cultura volvió a ser Secretaría de la Presidencia; Turismo y Deportes, fusionadas, retornaron a la órbita presidencial; Obras Públicas pasó a depender del presidente; y Desarrollo Social se mantuvo como ministerio. El único cambio importante en el nivel secretarías fue la creación de Seguridad Interior. Esto permite ver que el gabinete no sufrió grandes modificaciones, sino que solo se reorganizaron áreas.

Es necesario resaltar que Duhalde consideró su primer armado ministerial *gabinete de crisis*, y que, por tanto, en el primer mes de gestión, solo designó a los principales ministros —Interior, Defensa, Justicia, Jefe de Gabinete, Economía, Relaciones Internacionales y Culto, y Producción—. Estos le permitirían atender las principales funciones estatales y resolver los problemas más urgentes. El resto de los cargos se designó gradualmente.

Las principales transferencias de funciones se dieron en aquellas áreas que fueron o eliminadas o creadas. El ejemplo más importante es la transferencia de la administración y ejecución de los programas sociales, que pasó del Ministerio de Desarrollo Social al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, para luego, en febrero de 2002 y ante la falta de eficacia en la implementación de algunos planes, retornar al armado clásico de ministerio. Asimismo, todas las funciones asignadas a la Vicepresidencia para reformar y modernizar el Estado y la administración pública se transfirieron a la Jefatura de Gabinete.

El Gobierno de Duhalde mantuvo una *estructura ministerial básica o dura*, es decir, un número de ministerios que existió a lo largo de los años sin alternar o cambiar su morfología, aunque sí su denominación. Por ello, el gabinete duhaldista solo transfirió funciones que el Gobierno anterior había asignado a nuevos ministerios, por haber creído que no eran relevantes y que podían disolverse, como el caso de Seguridad Social —cuyas funciones se reasignaron a Trabajo—, Turismo, Deporte

y Cultura, que volvieron a separarse y a ser secretarías de la Presidencia. Por tanto, durante este Gobierno, la estructura se retrotrajo a la primera Ley de Ministerios de De la Rúa, respetando la estructura histórica del gabinete, salvo por la inclusión de Desarrollo Social.

La Secretaría de Obras Públicas pasó de Economía o Infraestructura —según el período que se analice— a la órbita de la Presidencia, al igual que Seguridad Interior. Las funciones asignadas al Ministerio de Infraestructura las asumió desde el principio el Ministerio de Economía, como sucedía tradicionalmente.

### **6. 3 Circuitos político-administrativos**

El presidente fusionó técnicos con políticos y radicales con peronistas. Esto le permitió, por un lado, asegurar la gobernabilidad a través de un pacto en el Congreso con la Unión Cívica Radical, y, por otro lado, contar con ministros especializados —sobre todo en las áreas de Economía y Desarrollo Social—, que pudieran hacer frente a la crisis y llevar adelante medidas exitosas. Así, la designación de dirigentes clave del peronismo permitió resolver conflictos y continuar con la gestión.

A diferencia del sistema radial de Alfonsín, del sistema jerárquico de Menem o de círculos concéntricos de De la Rúa, según los caracteriza De Luca (2011), el Gobierno de Duhalde se nutrió de todos estos y conformó un tipo de toma de decisiones centralizado en la figura del presidente y su círculo íntimo, entre los que se encontraban, su esposa y algunos ministros. Dadas la falta de legitimidad del Gobierno, al no poseer sustento electoral, y la imperiosa necesidad de mantener la paz social, la mayoría de las decisiones que se tomaron debían tener cierto consenso interno; se acordaban o, al menos, se conversaban con líderes sindicales y otras fuerzas políticas. De todas formas, el presidente intentó centralizar en su figura la comunicación de la mayoría de las decisiones importantes; no obstante, sus ministros tenían participación en estas. Asimismo, Duhalde le dio un gran protagonismo al Congreso: envió algunos proyectos relevantes para dotarlos de mayor legitimidad y para dejar claro que no desconocía que su propia presidencia había surgido de aquel.

La conformación del gabinete tiene algunas particularidades que merecen rastrearse: fue el primero en democracia en contar con participación de tres mujeres; respondió a una lógica federal con participación de integrantes de distintas provincias; y fue el primero que integró orgánicamente a radicales y peronistas. Asimismo, incluía a dirigentes históricos del peronismo y a empresarios y técnicos.

La integración de mujeres al gabinete es un dato importante: no solo la esposa del presidente tuvo un destacadísimo papel haciéndose cargo del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales —que no formaba parte del gabinete en términos formales—, sino que también se designó a una mujer en Educación, Ciencia y Tecnología; Desarrollo Social; y Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La relación entre el presidente y el gabinete estuvo teñida por la particular situación en la que asumió el Gobierno. En un primer momento, el presidente dispuso de reuniones de gabinete todos los miércoles a la mañana en la Quinta de Olivos, caracterizadas como largas y tediosas según los medios de prensa (*Clarín*, 30/1/2002). También contaban con la participación de senadores, diputados, gobernadores, dirigentes importantes o sindicalistas. Esto marca un tipo de gestión distinto al de sus antecesores.

## **7. EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)**

### **7. 1 Modelo organizacional**

Al igual que la segunda presidencia de Menem y el mandato transcurrido entre De la Rúa y Duhalde, no se reformó el texto constitucional, y se mantuvo la misma estructura básica para el ejercicio del Poder Ejecutivo.

El caudal de votos con el que fue elegido Néstor Kirchner, cercano al 22 %, hacía que su legitimidad fuera baja y que no contara con mayoría en el Congreso —una vez renovadas las bancas—, sumado al hecho de que no era tradición sancionar una Ley de Ministerios. Por tanto, solo se utilizó la sanción de leyes para reformar políticas importantes y proyectos que necesitaran de un mayor consenso político,



pero no para el armado de un gabinete o la designación de los funcionarios. Durante este mandato, no hubo una nueva Ley de Ministerios.

El hecho de que el anterior presidente fuera del mismo signo político que quien asumía facilitó colaboración entre la administración saliente y la entrante. Así, el Decreto N.º 1283/2003, firmado un día antes de asunción del nuevo presidente y refrendado por el presidente y los ministros salientes, creaba y reorganizaba el gabinete ministerial de acuerdo con lo solicitado por Kirchner. Por su parte, el Decreto N.º 141/2003, firmado por el nuevo presidente y su gabinete, organizaba las secretarías de la Presidencia de la Nación.

Si bien el discurso kirchnerista apuntaba a romper con todo lo actuado en la década anterior, lo cierto es que, en la práctica, esto no sucedió. Para Atilio Borón, el Gobierno de Kirchner «salió de la convertibilidad, pero no del neoliberalismo» (Borón, 2004: 193). Según el autor, el modelo anterior puede verse en la continuidad del papel del FMI como rector al momento de las grandes decisiones en materia económica y la búsqueda constante de un acuerdo con este organismo, además del mantenimiento de los parámetros macroeconómicos de los noventa, como las privatizaciones, la liberalización del mercado y la desregulación, y la dependencia de las exportaciones de bajo valor agregado. Pese a esto, también se observa un intento por continuar con un tipo de organización en donde el Estado tuviera el monopolio de la iniciativa y cumpliera un papel más activo y regulador en la economía, como ya había sucedido con Duhalde.

La frontera entre lo público y lo privado no quedaba definida de manera tan estricta como en la década anterior. Como afirma Borón (2004), los empresarios y el sector privado siguieron manteniendo el manejo de algunas áreas clave y siendo los más favorecidos en cuanto a las ganancias que obtenían, ya que eran los propietarios de los bienes o servicios con mejores rentas dentro del ámbito económico nacional. Esto, sin embargo, no impactó en el gabinete, dado que la mayoría de los ministros eran más políticos que técnicos y, en todos los casos, pertenecientes en mayor o menor medida al Partido Justicialista. El Ministerio de Economía fue ejercido siempre por especialistas en la materia, y con reconocimiento del *establishment* económico y financiero nacional e internacional. Los privados, si bien siguieron teniendo cierta preponderancia en los asuntos económicos, descendieron en su

participación en el Gobierno. El desprecio del Gobierno al sector privado tuvo sus matices, pero quedó siempre en evidencia ante la falta de consulta hacia el sector empresario y hacia los grandes grupos económicos o instituciones empresarias, y la escasa participación del presidente o sus funcionarios en las actividades que estos realizaban o el rechazo de las invitaciones a participar de congresos, charlas o coloquios organizados por este sector.

## 7. 2 Gestión del cambio organizacional

El Decreto N.º 1283/2003 reorganizó el gabinete: Economía se fusionó con Producción. El único agregado que realizó el nuevo Gobierno fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Por consiguiente, el cambio del gabinete no fue sustancial, sino que, al igual que su antecesor, mantuvo una estructura *dura* o básica de funcionamiento y de armado del gabinete.

El nivel secretarías de la Presidencia tampoco tuvo grandes transformaciones con respecto al Gobierno anterior, ya que se mantuvieron las siete existentes desde enero de 2002: Legal y Técnica; General; Cultura; Medios de Comunicación; Turismo y Deporte; Inteligencia del Estado, y Programación para la Prevención de la drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico. La única que se eliminó fue Obras Públicas, incorporada luego al Ministerio de Planificación Federal. En este sentido, también hay una estructura básica que se mantiene indemne con el correr de los distintos gobiernos.

El Gobierno de Kirchner puede entenderse como una continuación del de Duhalde si se observan el plano institucional y el gabinete de ministros. Las transferencias intragubernamentales no fueron significativas en este período, ya que el estilo de gestión centralizado hacía que el presidente tuviese participación en todas las áreas. La Jefatura de Gabinete tuvo que absorber áreas, y se le atribuyeron diversas funciones y competencias que no le eran propias a partir de la idea de centralizar la ejecución de algunos temas y de la cercanía de esta área con el propio Kirchner. Un ejemplo de esto es la transferencia en 2006 de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, que pasó de la órbita del Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete.

La principal transferencia de competencias se dio a raíz de la creación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta cartera absorbió las áreas de Energía y Comunicaciones del Ministerio de Economía, Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, y Minería y Transporte del Ministerio de Producción.

### **7.3 Circuitos político-administrativos**

Kirchner decidió un armado del gabinete que respetase el acuerdo y el apoyo de Duhalde que le había permitido llegar al gobierno; que le brindase legitimidad dentro del peronismo, ya que el Partido Justicialista había ido separado y con tres candidatos; y que le permitiese contar con gente de su confianza en puestos clave. El presidente respetó una estructura básica de funcionamiento del gabinete sin perfiles demasiado elevados que pudiesen opacarlo, ya que el propio Kirchner tomaba las principales decisiones, llevaba adelante la gestión y comunicaba las principales medidas. De esta forma, el gabinete se organizó a partir de una lógica jerárquica y centralizada para el ejercicio del poder, cuyo eje central era el propio presidente. Esto se reflejó en la forma de administrar el poder y llevar adelante la gestión, dado que, salvo el papel de su esposa, Cristina Fernández; el Secretario Legal y Técnico, Carlos Zannini; el primer jefe de gabinete, Alberto Fernández; y el ministro de Planificación, Julio De Vido, el círculo de consulta presidencial no incluía más figuras. Una de las pocas áreas del gabinete sobre la que el presidente consultaba al ministro o mantenía mayor nivel de interacción con este era Economía. Según la propia visión del presidente y, a partir de lo retratado por los medios de prensa, hacía que las decisiones se tomaran de manera más rápida y permitían mayor agilidad en la gestión (*La Nación*, 17/4/2004).

La conformación del gabinete de Kirchner tiene tres puntos importantes: la continuidad de algunos ministros que venían del duhaldismo y eran parte del acuerdo con Duhalde; algunos dirigentes que venían del llamado Grupo Calafate —un grupo de dirigentes encabezados por él que, desde fines de los noventa, planeaban cierta resistencia al presidente Menem—; y colaboradores cercanos al presidente a partir de su gestión como Gobernador de la Provincia de Santa Cruz.

Los cambios que se dieron dentro del gabinete respondieron a dos grandes factores: la asunción de cargos electivos por parte de los ministros o la pérdida de confianza del presidente. De Luca marca similitudes entre este y Alfonsín, en tanto ambos «dispusieron una relación radial con los integrantes del equipo de gobierno» (De Luca, 2011: 43). Asimismo, según el autor, se observa en Kirchner una concentración de poder, que podría tildarse de *excesiva*, ya que ha habido «una marcada intervención presidencial en todas las áreas de gobierno».

Kirchner intentó a partir de 2005 lograr un gabinete netamente kirchnerista, sin disidencia y centralizado en su figura, como Alfonsín luego de las legislativas de 1987. Los cambios que se dieron luego de las elecciones de ese año respetaban su visión hegemónica del poder sin permitir fisuras.

Según su visión, las reuniones de gabinete no eran necesarias: cada vez que quería hablar sobre algún tema con alguno de sus ministros, lo llamaba directamente sin necesidad de hacer reuniones plenarios. Esto se debía al temor de Kirchner de que se filtrase información o de que alguno lo traicionase.

## **8. EL PRIMER GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER (2007-2011)**

### **8. 1 Modelo organizacional**

Durante el primer mandato de Fernández de Kirchner, tampoco se realizaron modificaciones en el texto constitucional. La dimensión del nivel constitucional de su mandato presenta las mismas características que el segundo Gobierno de Menem y las presidencias de De la Rúa, Duhalde y Kirchner.

La Ley N.º 26 338 de 2007 modificó la Ley de Ministerios y estableció una estructura ministerial compuesta por once carteras: Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Economía y Producción; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación; y Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

La novedad de esta estructura fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, área que antes dependía de Educación. A su vez, dicha ley delimitó y transfirió estructuras del Ministerio del Interior, como la Secretaría de Seguridad Interior, entre otras, al de Justicia.

La Ley N.º 26 522, de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009, cuyo propósito era garantizar la pluralidad de voces —en reemplazo de la Ley N.º 22 285, de Radiodifusión, instituida en 1980 por la dictadura militar—, creó la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) para su aplicación.

Si bien hubo otras modificaciones ministeriales durante el primer mandato de Cristina Kirchner, tanto estas como la modificación de la nueva Ley de Ministerios se realizaron a partir de decretos. Por ejemplo, con el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 2025/2008, se agregó otra cartera al gabinete: el Ministerio de Producción, área que antes formaba parte de Economía —Ministerio de Economía y Producción—.

A partir de esta nueva normativa, Economía adoptó el nombre de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el número de las secretarías de Presidencia se redujo de seis a cinco, ya que la Secretaría de Turismo y sus áreas dependientes se trasladaron a la órbita del nuevo Ministerio de Producción. Por tanto, las secretarías de la Presidencia de la Nación para ese entonces eran las siguientes: General; Legal y Técnica; Inteligencia; Cultura; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

En 2009, el Gobierno de Kirchner utilizó un DNU (N.º 1365/2009) para transformar el Ministerio de Producción en Industria —cuya denominación cambiaría días más tarde por Industria y Turismo (DNU N.º 1458/2009)— y crear el de Agricultura, Ganadería y Pesca. En 2010, Turismo y Seguridad adquirieron rango ministerial con el DNU N.º 919/2010 y el Decreto N.º 1993/2010, respectivamente.

En lo que atañe a la órbita del jefe de gabinete, la Decisión Administrativa N.º 221/2009 creó el programa Fútbol para Todos, cuya finalidad consistía en coordinar y articular la transmisión y explotación comercial de la televisión de los Torneos de Fútbol Argentino para la Argentina y el exterior, organizados por la Asociación del Fútbol Argentino (AFA).

Las políticas públicas implementadas desde 2003 se inscribieron dentro de un paradigma organizacional que entiende el Estado como un actor fuerte e interventor y que, por tanto, tiene el monopolio de la iniciativa. Contrariamente al movimiento privatizador de la década de los noventa, en la gestión de Fernández de Kirchner, se reestatizaron las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y Aerolíneas Argentinas y Austral (2009), y se expropiaron parcialmente los Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) (2012). Es decir que el terreno del dominio público avanzó por sobre el privado.

## 8. 2 Gestión del cambio organizacional

Fernández de Kirchner, la primera jefa de Estado elegida por voto popular, asumió la Presidencia de la Nación en 2007 con la promesa de otorgarles institucionalidad y pluralidad a los cambios iniciados durante el Gobierno de Néstor Kirchner. La coalición política Concertación Plural, a la que arribó el kirchnerismo con un sector del partido radical, representaba dicha *transversalidad*; y la elección de su compañero de fórmula, el entonces gobernador de Mendoza Julio Cobos, referente del radicalismo en su provincia, respondía a ese fin. No obstante, pocos meses más tarde, con la llamada *crisis del campo*<sup>6</sup>, esa pluralidad plasmada en la Concertación con el radicalismo se derrumbó.

Respecto de las transferencias de funciones, durante el primer mandato de Fernández de Kirchner, se produjeron importantes traspasos de competencias en materia de seguridad interior y educación. Con la creación del Ministerio de Seguridad, en 2010, las áreas concernientes a la seguridad interior se transfirieron

---

<sup>6</sup> Dicho conflicto supuso un paro agropecuario de 129 días del cual participaron las cuatro organizaciones del sector empresario de la producción agroganadera en la Argentina: Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), CONINAGRO y Federación Agraria Argentina (FAA). La medida de fuerza se complementó con bloqueo de rutas por parte de productores que se oponían a la medida implementada por el Gobierno y su ministro de Economía, Martín Lousteau. Finalmente, el enfrentamiento desencadenó la renuncia de Lousteau, y la Presidente decidió enviar un proyecto de ley al Congreso para que fuera el Poder Legislativo quien decidiera en la materia. La votación en el Senado terminó en empate, y fue el propio vicepresidente Julio Cobos el encargado de desempatar con su voto «no positivo».

del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos a la órbita de la nueva cartera (Decreto N.º 1993/2010, artículos 6, 7 y 8). La jerarquización de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva como ministerio implicó la absorción de algunas áreas de Educación por parte de esta nueva cartera ministerial, que ya pertenecían a la Secretaría. El desdoblamiento de Economía y Producción –luego Industria– (Decreto N.º 2025/2008) supuso la transferencia de la Secretaría de Turismo de Presidencia a esta última cartera. Se transfirieron al Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la Secretaría de Seguridad Interior, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, el Registro Nacional de Armas, la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina y sus áreas dependientes, que se encontraban en la órbita del Ministerio del Interior.

### 8. 3 Circuitos político-administrativos

En consonancia con la gestión de su antecesor, Fernández de Kirchner se caracterizó por centrar en la figura de la presidente el ejercicio de gobierno. Si bien optó por un diseño organizacional mucho más amplio que el de su marido, dada la creación de nuevas reparticiones, en el fondo, todo se decidía en un despacho. La importancia de la lealtad como valor puede observarse en la composición del gabinete; muchos de ellos ya habían formado parte del núcleo duro durante la gobernación de Santa Cruz. Por tanto, tampoco fue casual que la presidente les reclamara mayor lealtad a sus ministros.

Respecto de la pluralidad que intentó representar el surgimiento de la Concertación Plural con el acuerdo con un sector del radicalismo, llamado luego *radicales K*, Serrafiero afirma que «la fórmula presidencial fue un dispositivo para recolectar votos, la presidente lo fue todo, y al vice se le asignó un papel de subordinación, obediencia y representación de los intereses presidenciales en el Senado» (Serrafiero, 2011: 34).

Fue, justamente, este conflicto a pocos meses iniciado su mandato el que mostró un estilo de gobierno confrontativo o de vocación polarizadora, que, para Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014), llevó a la radicalización de Kirchner.

«Un rasgo característico de todo este proceso ha sido la ausencia desde el Gobierno —también desde los sectores agropecuarios— de propuestas de negociación que otorgaran racionalidad al conflicto, predominando la descalificación de la protesta» (Leiras, 2011).

Desde su inicio, el Gobierno de Fernández de Kirchner enfrentó críticas por su *doble comando*. Para Liliana de Liz (2007), esta suerte de doble comando funcionaba de la siguiente manera: por un lado, como jefe del Partido Justicialista, Néstor Kirchner le daba a la nueva administración un conductor eficaz para disciplinar los conflictos en el seno del peronismo. Por el otro, la presidente le otorgaba calidad institucional e integración en el mundo, dos claves del *cambio en la continuidad*, que había sido su eslogan electoral.

Fue Néstor Kirchner quien delineó junto con Julio de Vido el gabinete de su esposa. Eran de público conocimiento las pulseadas dentro del kirchnerismo entre este último y De Vido —pingüinos vs. porteños—. Kirchner se encargó de ratificar en el cargo al secretario de Comercio Interior, Moreno; al secretario de Transporte, Jaime; y al jefe del Estado Mayor del Ejército, Bendini, figuras objetadas tanto por Alberto Fernández como por la presidente electa. No obstante, compensó a Fernández con la designación de Lousteau, Randazzo y Ocaña para proteger los equilibrios de poder interno en el gabinete (*La Nación*, 2/10/07).

La mayor parte de los funcionarios que acompañaron a Fernández de Kirchner en su primera presidencia no solo habían formado parte del gabinete de Néstor Kirchner, sino que se mantuvieron en sus cargos en la nueva gestión. Tal como señalan Ollier y Palumbo (2016), la conformación del gabinete no reflejaba la participación de sus aliados, los radicales K.

En cuanto a las áreas con mayores cambios de figuras de la gestión de Fernández de Kirchner, debe mencionarse el Ministerio de Economía. En abril de 2008, a pocos meses de su llegada, como consecuencia del fuerte rechazo a la Resolución N.º 125/2008 por parte de sectores agropecuarios, se produjo el desplazamiento de Lousteau y su reemplazo por Carlos Fernández, titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).



En julio de 2008, Alberto Fernández renunció a la Jefatura de Gabinete con la idea de *oxigenar* la gestión. Con la ampliación de la estructura ministerial producida en los dos primeros años de gobierno, la otrora economista de la UIA y ministra bonaerense Giorgi quedó al frente de la cartera de Producción —luego renombrada Industria— en 2008; Garré, de Seguridad en 2010; y el exgobernador de Santa Cruz Puricelli, de Defensa, y Meyer, de Turismo, también en aquel año.

Tras el revés electoral del 28 de junio de 2009, Fernández de Kirchner decidió implementar un recambio ministerial. Aníbal Fernández asumió la Jefatura de Gabinete; Alak lo reemplazó en Justicia, y Boudou ocupó la conducción del Ministerio de Economía. También hubo recambios en la Secretaría de Cultura, el Ministerio de Educación, la ANSES y Aerolíneas Argentinas. En octubre de 2009, se creó el Ministerio de Agricultura.

Fiel a la tradición kirchnerista, Fernández de Kirchner se caracterizó por no convocar a reuniones de gabinete. Como se explicó anteriormente, se estableció una *relación radial* con el equipo de gobierno: en lugar de reuniones plenarios, Néstor y Cristina Kirchner mantenían relaciones bilaterales con sus ministros (De Luca, 2011). «El gabinete continúa con la misma lógica de su marido: concentración de las decisiones en el Ejecutivo, sin reuniones del equipo ministerial, con poca o ninguna autonomía de los ministros y la toma de decisiones ocurre en el gabinete informal», concluyen Ollier y Palumbo (2016: 70). Este vínculo jerárquico y de verticalidad entre el presidente y los miembros del gabinete y la escasa autonomía de estos últimos se manifestaban en el día a día de la gestión. Por ejemplo, cuando un ministro pedía una reunión con la primera mandataria, única ocasión en que se le permitía explayarse sobre las cuestiones de su cartera, aquel debía esperar que fuera agendada acorde con la relevancia del tema por tratar.

## **9. EL SEGUNDO GOBIERNO DE CRISTINA KIRCHNER (2011-2015)**

### **9. 1 Modelo organizacional**

En este segundo mandato, se plantearon algunos intentos de reforma constitucional desde sectores del oficialismo, aunque la Constitución Nacional no sufrió modificaciones.

En este período, tampoco se sancionó una ley que modificase la Ley de Ministerios, es decir que se continuó utilizando el decreto como recurso, al igual que en los anteriores gobiernos.

Respecto a los decretos u otras disposiciones administrativas, el Decreto N.º 641/2014 le otorgó rango ministerial a la por entonces Secretaría de Cultura, dependiente de Presidencia de la Nación. Respecto de las transferencias de competencias, el Decreto N.º 2082/2011 le devolvió al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas las competencias en materia de Comercio Exterior que tenía a su cargo la Cancillería, y el Decreto N.º 874/2012 transfirió Transporte de Planificación a Interior.

En relación con el paradigma organizacional, no se registraron cambios que difieran con la concepción de Estado presente tanto en el Gobierno de Néstor Kirchner como en la primera gestión de Fernández de Kirchner. Sin embargo, sí hubo un quiebre en cuanto a las figuras que rodearon a la Jefa de Estado. Luego del fallecimiento del Néstor Kirchner, Cristina decidió ampararse en dirigentes con cargos informales de la agrupación militante juvenil La Cámpora, que, poco a poco, fueron adquiriendo más poder en la mesa chica del Gobierno, en lugar de la clásica dirigencia peronista o los *pingüinos*.

En cuanto a la frontera entre lo público y lo privado, al igual que el punto anterior, se observó una continuidad del esquema planteado en la primera presidencia.

## **9. 2 Gestión del cambio organizacional**

Fernández de Kirchner comenzó un nuevo mandato con un triunfo arrollador —54 % de los votos en las elecciones generales—, el más importante desde el retorno a la democracia, que no solo reafirmó su legitimidad de origen, sino que le permitió una gran concentración de poder.

Estos cuatro años significaron la continuidad de la gestión anterior: se reestatizó YPF, se profundizó el conflicto con el Grupo Clarín y se intervino fuertemente la economía para corregir desajustes, como inflación, apreciación de la moneda, subsidios a

causa de la distorsión de los precios relativos, deterioro de los superávits externo y fiscal, y aislamiento financiero internacional (Damill y Frenkel, 2013).

En cuanto a las reparticiones ministeriales, durante esta presidencia, se produjeron algunos cambios. El Decreto N.º 2082/2011 sustituyó el nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto por el de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. También se transfirieron algunas competencias de Industria.

En 2014, Cultura adquirió rango de ministerio. En consecuencia, el número de carteras se elevó a dieciséis —Interior y Transporte; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Economía y Finanzas Públicas; Industria; Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y Cultura—, y se redujo a cuatro el de secretarías dependientes de Presidencia de la Nación.

El organigrama presidencial sufrió varias modificaciones. Un cambio importante al comienzo de la gestión fue el traslado de la Secretaría de Comercio Exterior a la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. También se transfirieron las competencias en materia de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios al Ministerio del Interior, que, a partir del Decreto N.º 874/2012, pasó a llamarse Ministerio del Interior y Transporte. En 2014, Cultura dejó de ser una Secretaría de Presidencia y se convirtió en Ministerio. Esto redujo el número de secretarías a cuatro: General, Legal y Técnica, Inteligencia, Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

Con el Decreto N.º 636/2013, el Ministerio de Seguridad absorbió las competencias del Ministerio del Interior y Transporte vinculadas con las acciones tendientes a solucionar situaciones extraordinarias o emergencias que se produjesen en el territorio argentino, así como la coordinación del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), creado por el Decreto N.º 1250/1999. Por consiguiente, se transfirieron la Dirección Nacional de Protección Civil del Ministerio del Interior y Transporte al de Seguridad, y la Dirección General de Fabricaciones Militares del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios al de Defensa.

Con la nueva denominación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto como Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la transferencia de competencias de esta cartera y de Industria a Economía y Finanzas Públicas en materia de Comercio Interior e Exterior se restablecieron las competencias que tenía la cartera económica antes de la sanción de la Ley N.º 24 190, de 1992. Esta normativa había transferido las funciones relacionadas con la ejecución de la política exterior en materia de comercio exterior a la Cancillería, como los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación.

La Secretaría de Comercio Exterior se incorporó al organigrama de Economía, en el cual ya existía un área de Comercio Interior. En 2013, se efectuó un reordenamiento estratégico del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con la creación de la Secretaría de Comercio y las subsecretarías de Comercio Interior y de Comercio Exterior, dependientes de esta (Decreto N.º 2136/2013).

### **9. 3 Circuitos político-administrativos**

El kirchnerismo continuó durante todo su mandato con un estilo de gobierno confrontativo y con una concepción del ejercicio del poder fuertemente personalizado. En este sentido, cerró el diálogo tanto al interior de su grupo de colaboradores —continuó sin realizar reuniones de gabinete— como con los sectores opositores. Asimismo, hizo uso en reiteradas oportunidades de las cadenas nacionales para comunicar sus políticas públicas y realizar otros anuncios. Todas las decisiones las tomaba con su mesa de chica, la cual se redujo a solo tres personas: el Secretario Legal y Técnico, el Ministro de Economía, y su hijo, jefe de la agrupación La Cámpora.

La dura derrota electoral en las legislativas de 2013, que puso en jaque las ilusiones de reelección, sumada al desfavorable contexto económico, obligó a que Fernández de Kirchner anunciase un profundo cambio de gabinete: Axel Kicillof quedó al frente del Ministerio de Economía; Jorge Capitanich pasó a la Jefatura de Gabinete; el titular del INTA, Carlos Casamiquela, asumió en Agricultura, Ganadería y Pesca; Juan Ignacio Forlón sustituyó a Juan Carlos Fábrega en el Banco Nación, y este último pasó a ocupar el lugar de Mercedes Marcó del

Pont en el Central. En diciembre, presentó su renuncia Guillermo Moreno, que, luego, fue designado Agregado Económico de la Embajada Argentina en Roma. En su reemplazo, eligieron a Augusto Costa, que, semanas más tarde, sería el Secretario de Comercio; y María Cecilia Rodríguez sustituyó a Arturo Puricelli en el Ministerio de Seguridad.

El segundo momento de recambio de figuras fue a comienzos de 2015. El sanitarista de la Universidad Nacional de Rosario, Daniel Gollán, fue designado Ministro de Salud. Además, Fernández de Kirchner desplazó a Jorge Capitanich de la Jefatura de Gabinete y convocó a Aníbal Fernández, que había dejado su banca en el Senado para convertirse, a fines de 2014, en Secretario General de la Presidencia en lugar de Oscar Parrilli —enviado a la Secretaría de Inteligencia—. Por último, Wado De Pedro, militante de La Cámpora juró como Secretario General, hecho que demostró el poder de influencia de aquella agrupación en el ejercicio de gobierno.

## **10. EL GOBIERNO DE MAURICIO MACRI (2015-2019)**

### **10.1 Modelo organizacional**

Una vez en el gobierno, Mauricio Macri utilizó las prerrogativas de la Constitución Nacional para establecer una nueva estructura ministerial y designar a los responsables de las carteras a través de decretos. Durante su mandato, no se introdujeron modificaciones en el texto constitucional, y, a diferencia de la gestión anterior, tampoco se propuso una reforma.

A nivel ley, tampoco se sancionó una normativa que cambiase la Ley de Ministerios. Como en los anteriores gobiernos, se utilizó la herramienta del decreto del Poder Ejecutivo y decretos de necesidad y urgencia para adecuar la composición ministerial y las reparticiones de la administración pública a los objetivos y planes de la gestión entrante.

El Decreto N.º 13/2015 modificó la Ley de Ministerios y dispuso una organización ministerial de veinte carteras: Interior; Obras Públicas y Vivienda; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda y Finanzas Públicas; Producción; Agroindustria; Turismo;

Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Desarrollo Social; Salud; Educación y Deportes; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Cultura; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Modernización; Energía y Minería; Comunicaciones.

Respecto a las secretarías de Presidencia, su número quedó reducido a tres: General; Legal y Técnica; y Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico —que cambiaría su denominación por Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina (Decreto N.º 33/2017)—. El decreto dispuso el otorgamiento de rango y jerarquía ministerial para los secretarios General y Legal y Técnico, de Coordinación Interministerial y de Coordinación de Políticas Públicas, y los titulares del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y de la Unidad Plan Belgrano —estos cuatro últimos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros y creados a partir del Decreto N.º 12/2015—.

No obstante, en enero de 2017, se decidió desdoblar el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Decreto N.º 2/2017), con lo cual el gabinete contaba, hasta ese entonces, con veintiuna carteras. En julio de ese mismo año, se eliminó el Ministerio de Comunicaciones, cuyas funciones y área fueron absorbidas por Modernización, entre ellas, ARSAT, Correo Argentino y ENACOM (Decreto N.º 513/2017). Esta normativa, entre otras competencias, transfirió de la órbita del Ministerio de Educación al ámbito de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación la Secretaría de Deporte, Educación Física y Recreación. Así se creó la Secretaría de Deportes, que, en 2019, se convirtió en la Agencia del Deporte Nacional, organismo descentralizado y autárquico de la Secretaría General de la Presidencia (DNU N.º 92/2019). También se modificaron competencias de la Jefatura de Gabinete respecto del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de los Ministerios de Producción y Relaciones Exteriores, vinculadas a la política comercial en el exterior (Decreto N.º 513/2017).

A principios de 2018, el presidente Macri ordenó ejecutar una reforma estructural de la Administración Pública Nacional basada en criterios de racionalidad y eficiencia. Se aprobó un nuevo Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, con menor cantidad de cargos, junto con los organismos descentralizados y desconcentrados de cada jurisdicción, así como sus objetivos. También creó el Instituto Nacional de Juventud (INAJU),

organismo desconcentrado de la Secretaría de Articulación de Política Social del Ministerio de Desarrollo Social, y se aprobaron los objetivos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, organismo desconcentrado del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Mediante el Decreto N.º 575/2018, se suprimió el Ministerio de Finanzas y sus competencias se transfirieron a Hacienda, por lo que la cantidad de carteras se redujo a diecinueve. El Ministerio de Energía y Minería cambió su denominación por Energía, ya que se dispuso transferir las competencias en materia minera a Producción. También se modificaron las competencias de Jefatura de Gabinete vinculadas a los proyectos de inversión pública ejecutados a través de contratos de participación público-privada (Ley N.º 27 328).

En un contexto coyuntural marcado por la crisis cambiaria, con el Decreto N.º 801/2018, se llevó a cabo un reordenamiento de la estructura ministerial. Por consiguiente, modificada la Ley de Ministerios, el gabinete quedó conformado por diez carteras: Interior; Obras Públicas y Vivienda; Relaciones Exteriores y Culto; Defensa; Hacienda; Producción y Trabajo; Transporte; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Salud y Desarrollo Social; Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Pasaron a tener rango de Secretarías de Gobierno (Decreto N.º 802/2018) los exministerios de Modernización; Salud; Trabajo; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Energía; Agroindustria; Turismo, Ambiente y Desarrollo Sustentable; el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos; y la Unidad Plan Belgrano, estos dos últimos de jerarquía ministerial. En total, se crearon once secretarías de esta índole: Modernización, el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos y Unidad Plan Belgrano se transfirieron a Jefatura de Gabinete; Salud a Desarrollo Social; Trabajo a Producción; Cultura y Ciencia y Tecnología a Educación; Energía y Agroindustria a Hacienda; y Turismo, y Ambiente y Desarrollo Sustentable a Secretaría General de Presidencia.

Se suprimieron las secretarías de Coordinación Interministerial y de Coordinación de Políticas Públicas, dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros; no obstante, las de Presidencia se mantuvieron intactas. El Decreto N.º 958/2018 aprobó la conformación organizativa de la Administración Pública Nacional<sup>7</sup>, los

---

<sup>7</sup> Los organigramas de Jefatura y Modernización se modificaron nuevamente con el Decreto N.º 1169/2018.

objetivos de las secretarías y subsecretarías acordes al Decreto N.º 174/2018 y sus modificatorios.

Finalmente, el DNU N.º 1117/2018 modificó la Ley de Ministerios en cuanto a las competencias asignadas de los ministerios de Hacienda, Interior y Jefatura de Gabinete.

En cuanto al paradigma organizacional, Cambiemos se caracterizó por un claro y marcado énfasis en la capacidad gerencial en la gestión de lo público. *Política es gestión*. Prueba de esto era el perfil técnico y corporativo de muchos de los miembros del gabinete, que habían ocupado altos cargos en empresas del sector privado. Por ese motivo, miembros de la oposición denominaron al Gobierno de Cambiemos como *Gobierno de los CEO*.

En esta línea, al igual que durante el Gobierno de De la Rúa, la gestión macrista abrazó los preceptos del modelo de gestión por resultados. La creación del Ministerio de Modernización, junto con el Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016), respondió a la necesidad de implementar un nuevo modelo de gestión acorde con estos principios.

A pesar de la reducción de carteras, según Oszlak, el Gobierno de Macri

... aumentó el aparato, sobre todo, la superestructura del Estado: aumentó el número de ministerios, el número de secretarios, de subsecretarios, de coordinadores, etcétera. Es decir, hay una superestructura política mucho más densa... Se trata de determinar no solamente qué cantidad de gente hace falta, sino qué tipo de perfil de personal hace falta (*Infobae*, 21/7/2018).

## 10. 2 Gestión del cambio organizacional

En alianza con el radicalismo y la Coalición Cívica, el PRO, ahora Cambiemos, llegó con la idea de inaugurar un *tiempo nuevo* en la política argentina, que reconociese el trabajo en equipo y el diálogo como valores, y dejase atrás la grieta que caracterizó a la gestión de los Kirchner.



La modernización de la administración pública y el cambio cultural fueron dos de los pilares de su gestión, dos objetivos que cumplir para dejar su impronta. El Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016) se sustentaba sobre las bases de un Estado sólido, moderno y eficiente, a la vez que se proponía abarcar los adelantos tecnológicos como «el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto». El nuevo plan modernizador se estructuró en cinco ejes: Plan de Tecnología y Gobierno Digital; Gestión Integral de los Recursos Humanos; Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación Pública; Estrategia País Digital. Cambiemos, entonces, representaba un nuevo modelo de gestión, de administración más ágil, con nuevas tecnologías propias del siglo XIX, *más cercano al ciudadano*, y cuyos cambios repercutirían en el día a día de la ciudadanía.

### 10. 3 Circuitos político-administrativos

La presidencia de Macri supuso un quiebre en el estilo de ejercicio de gobierno implementado por el matrimonio Kirchner durante doce años. En primer lugar, y al inicio de su gestión, duplicó la cantidad de reparticiones ministeriales; fundamentalmente, esto significó la descentralización de competencias de Economía o Hacienda. Luego de dos años de mandato, este esquema se revirtió con el achicamiento del organigrama ministerial y la centralización de decisiones en la cartera de Hacienda. El tipo de liderazgo horizontal y participativo que caracterizó el trabajo en equipo de la gestión macrista se contrapuso con la verticalidad del kirchnerismo. Macri recuperó la tradición de las conferencias de prensa, esta vez transmitidas a través de las redes sociales, como Facebook o Instagram, puesto que, casi en la tercera década de los 2000, la comunicación política es impensable si no es a través de estos canales.

Sin embargo, a pesar de esta apertura dialoguista con los miembros del gabinete presidencial, debe remarcar el papel del jefe de gabinete, Peña, y de los exsecretarios Quintana y Lopetegui, quienes formaron parte de la mesa chica durante, prácticamente, toda la gestión macrista. También participaban la gobernadora de Buenos Aires, María Eugenia Vidal; el jefe de gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta; y los ministros de Hacienda y de Modernización,

Nicolás Dujovne y Andrés Ibarra, respectivamente. Peña, junto con sus vicejefes, conformó una tríada clave en la gestión económica del Gobierno, que cumplió un papel fundamental en la distribución de los presupuestos de cada ministerio.

Con la reestructuración ministerial de septiembre de 2018, los vicejefes de gabinete se retiraron al lugar de asesores del Gobierno, lo que no significó una pérdida de poder para el jefe de gabinete, quien concentró la mayor parte de las decisiones.

El resto del gabinete estaba conformado por funcionarios que habían participado de la gestión en la Ciudad, exfuncionarios de gobiernos anteriores —Alfonso Prat-Gay, Patricia Bullrich y Federico Sturzenegger— y, en menor medida, el radicalismo. Las dos sorpresas fueron la continuidad del funcionario de Cristina Kirchner, Lino Barañao, como Ministro de Ciencia y Tecnología, y la convocatoria a la ingeniera y especialista en electrónica, Susana Malcorra, a la Cancillería, quien contaba con experiencia en la ONU.

En cuanto a los cambios, la primera y la más resonante salida del gabinete de Macri fue la de Prat-Gay a fines de 2016. Habiendo decidido desdoblar su cartera, Macri le pidió la renuncia por diferencias con el diseño del funcionamiento del equipo económico. En consonancia con la búsqueda de homogeneidad en el equipo, un mes más tarde, Carlos Melconian dejó la Presidencia del Banco Nación y lo sucedió Javier González Fraga, expresidente del Banco Central en 1989 y 1990.

En 2017, se sucedieron varios cambios de titularidad en las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Defensa, Unidad Plan Belgrano y Salud. No obstante, la gran reestructuración del gabinete ministerial se implementó en septiembre de 2018, a raíz de una fuerte devaluación del peso argentino. De esta manera, se fusionaron ministerios según áreas temáticas: el número de carteras se redujo solo diez, y se desarmó la Jefatura de Gabinete con la salida de los vicejefes.

En comparación con las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner, Macri replicó la dinámica que había establecido con los miembros del gabinete en su gestión como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: reuniones semanales y retiros espirituales con los ministros, y tres o cuatro encuentros por año de una hora y media con el *gabinete ampliado*. Estos últimos incluían a

secretarios, subsecretarios, directores nacionales y simples, y coordinadores de la Administración Pública Nacional; gobernadores, intendentes y legisladores de la coalición. Realizados al menos dos veces al año en el complejo presidencial de Chapadmalal, los retiros espirituales del presidente con su gabinete tenían el propósito de, en un contexto de distensión y ocio, reflexionar sobre los asuntos de la administración y apaciguar las internas y posibles conflictos o tensiones entre los miembros del equipo.

Todas estas prácticas dieron cuenta de la lógica que subyacía en la relación entre Macri y sus colaboradores: el presidente es el líder de un equipo de trabajo; y cada uno de los ministros hace al grupo.

## **11. EL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023)**

### **11. 1 Modelo organizacional**

Iniciado el 10 de diciembre de 2019, el Gobierno de Alberto Fernández se sirvió de los mecanismos constitucionales para establecer la estructura ministerial y designar a sus titulares por decreto.

A nivel ley, no se sancionó ninguna norma que modificase la Ley de Ministerios, dado que Fernández utilizó Decreto N.º 7/2019 para adecuar la estructura ministerial, tal y como lo hicieran sus predecesores en el cargo.

En cuanto al gabinete ministerial, este se compone de un jefe de gabinete y veinte ministros secretarios de las siguientes carteras: Interior; Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Defensa; Economía; Desarrollo Productivo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Transporte; Obras Públicas; Justicia y Derechos Humanos; Seguridad; Salud; Desarrollo Social; Mujeres, Géneros y Diversidad; Educación; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Turismo y Deportes; y Desarrollo Territorial y Hábitat.

En relación con las secretarías presidenciales, el decreto establece su número en cuatro: General; Legal y Técnica; Asuntos Estratégicos; y Comunicación y Prensa. La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas se transfirió a la órbita de la Jefatura de Gabinete, por lo que, por primera vez desde su creación, no dependerá directamente del Ejecutivo. Los titulares de las mencionadas secretarías tienen rango y jerarquía de ministros, según lo dispuesto en el decreto presidencial.

Con la publicación del Decreto N.º 50/2019, quedó establecida la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional, en cuyos considerandos invoca los principios de racionalidad y eficiencia. Además de establecer el organigrama de la administración pública central hasta el nivel de subsecretarías, administración descentralizada y organismos desconcentrados, una de las novedades es que crea la Unidad de Asesores en todos los ministerios. Este decreto mantiene dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete las materias de empleo público e innovación pública, que, si bien estaban en esta órbita desde la última modificación del Gobierno de Macri, en el esquema planteado por la gestión de Fernández, ya no existe ningún ente bajo la denominación de Modernización.

Este Gobierno toma distancia del anterior en lo referente al paradigma organizacional que hizo hincapié en la capacidad gerencial en la gestión de lo público, dado que, entre sus filas, se encuentran políticos de larga trayectoria que han ocupado cargos públicos con anterioridad, así como también una nueva camada de cuadros políticos que permiten pensar en un recambio generacional.

## **11. 2 Gestión del cambio organizacional**

Uno de los cambios más resonantes y que había sido adelantado antes de la asunción presidencial es la creación del primer Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Hasta ese momento, las políticas relativas al género estaban en la órbita del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), pero la decisión política de elevar al estatus ministerial esta materia no solo se asienta en las leyes de protección y promoción de los derechos de mujeres y diversidades, sino que también muestra la relevancia que han tenido en el tejido social los movimientos de estos colectivos, que se han manifestado masivamente en los últimos años en la Argentina.

La otrora Agencia de Deporte Nacional fue suprimida, y sus competencias quedaron bajo la órbita del nuevo Ministerio de Turismo y Deportes, el cual también absorbió las competencias de la ex-Secretaría de Gobierno de Turismo, ambas anteriormente dependientes de la Secretaría General de Presidencia. Dentro de las modificaciones más resonantes de la estructura ministerial, se encuentran la creación de los ministerios de Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Ciencia, Tecnología e Innovación, carteras habían sido fusionadas en 2018 según áreas temáticas. La rejerarquización de Trabajo responde a la identificación del Frente de Todos —coalición gobernante— con Juan Domingo Perón, quien, en 1943, estuvo a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En cambio, la de Ciencia, se vincula con la relevancia que se le otorgó al área durante las presidencias de Fernández de Kirchner, así como con el eslogan que el presidente mantuvo en su campaña: «Poner a la Argentina de pie» a través de la recategorización de la política de producción científica a nivel ministerial.

Las transferencias de competencias intergubernamentales que se desprenden del Decreto N.º 50/2019 están dadas, en primer lugar, por el traspaso de la política antidrogas desde la Presidencia hacia la Jefatura de Gabinete. Otras de las competencias que se transfirieron intergubernamentalmente es la inherente a la política energética, en virtud del traspaso de la ex-Secretaría de Gobierno de Energía del otrora Ministerio de Hacienda como Secretaría de Minería del Ministerio de Desarrollo Productivo.

En relación con las transferencias de competencias intragubernamentales, se registra el traspaso de la administración del Centro Cultural Kirchner y del Parque Tecnópolis del ámbito de la Jefatura de Gabinete al del Ministerio de Cultura. El Decreto N.º 7/2019 dispuso su manejo pro parte del jefe de gabinete; no obstante, esto se modificó a través del Decreto N.º 50/2019, el cual estableció que los Organismos Desconcentrados, Casas de Contenidos Federales —cuyo titular es el encargado de gestionar el Centro Cultural Kirchner, según el Decreto N.º 348/2017— y Parque Tecnópolis pasaran al ámbito del Ministerio de Cultura.

### 11.3 Circuitos político-administrativos

La actual composición del gabinete ministerial muestra una distribución de poder entre los diferentes integrantes del Frente de Todos, que se contrapone a la gestión kirchnerista. Si bien la mayoría de los ministros designados responden directamente al presidente, es notable el aporte que realizó Sergio Massa, dado que fue quien presentó a Fernández con Martín Guzmán, un cuadro de corte técnico-academicista, que logró ocupar una de las carteras históricamente más relevantes, Economía. El massismo también logró ocupar las titularidades de los ministerios de Transporte, a cargo de Mario Meoni, y de Desarrollo Social, en manos de Daniel Arroyo —cuyo rol será clave al articular las políticas de combate contra la pobreza—. El kirchnerismo, que responde a la figura de la vicepresidenta, también logró hacerse de ministerios y espacios clave, tal es caso de Carlos Zannini en la Procuración del Tesoro de la Nación, y de Wado De Pedro, persona de confianza de Cristina Kirchner, en el Ministerio del Interior.

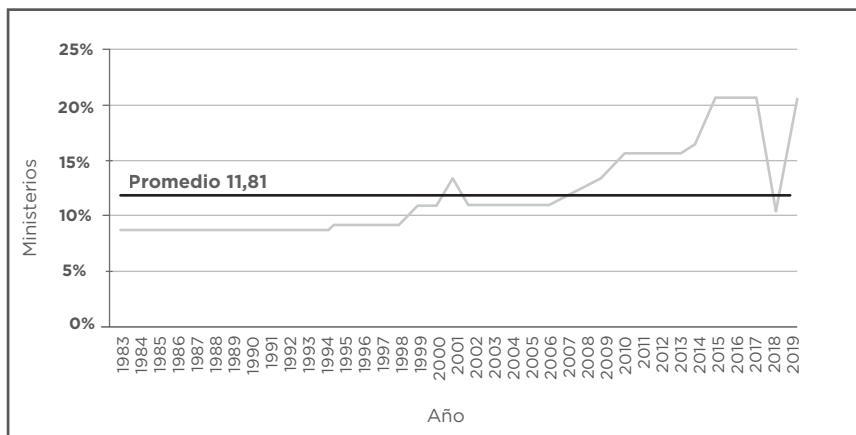
Otra diferencia que marca el actual Gobierno con respecto al kirchnerismo es la decisión de realizar reuniones de gabinete (*Ámbito Financiero*, 10/12/2019). De todas formas, aún es muy pronto para realizar un análisis en virtud de la escasa evidencia, por lo que no es posible determinar un patrón en la dinámica de relación entre el presidente y su gabinete.

### Consideraciones finales

Dos ideas centrales guiaron este análisis. La primera se refiere a la estructura semirrígida que caracteriza a los gabinetes argentinos en el período 1983-2019. Desde la recuperación democrática, el gabinete ha mantenido una relativa estabilidad institucional a lo largo del tiempo. La segunda se vincula al origen de los pequeños cambios que la estructura ha tenido. Es decir, la estructura ministerial formal ha cambiado muy poco en función de las necesidades políticas de las administraciones y de los cuadros políticos. Dado que la estructura semirrígida se ha mantenido *relativamente estable*, puede inferirse que los cambios ocurridos en ella respondieron a las necesidades políticas y coyunturales de los diferentes

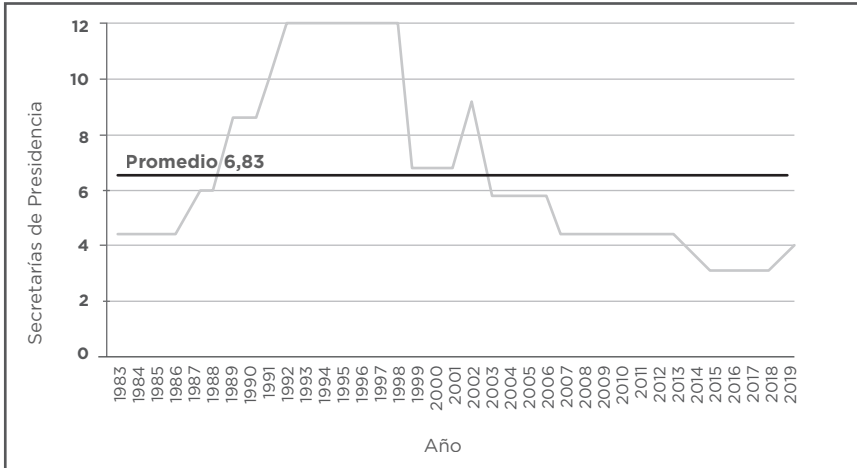
gobiernos, pero también de los cuadros políticos a la hora de ejecutar las políticas planificadas, o bien de la capacidad de disociar los «gabinetes formales» de los «gabinetes reales» (Orlandi, 1998). Desde la perspectiva de Orlandi, el gabinete no es solo como un conjunto de instituciones, sino, más bien, como un conjunto de funciones. En ese sentido, es probable que los presidentes argentinos sean poco afectos a *moldear institucionalmente* el gabinete en función de sus estilos, programas, coaliciones de gobierno y especialistas a disposición.

**Gráfico 1. Variación de la cantidad de ministerios 1983-2019**



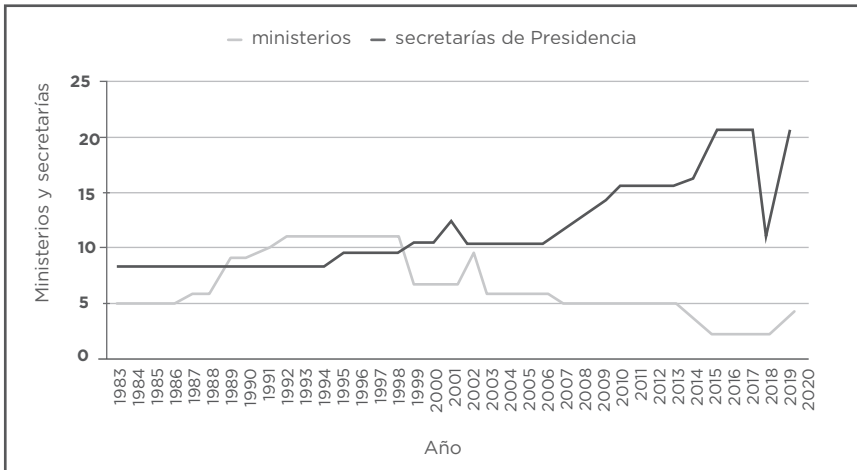
Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 2. Variación de las secretarías de Presidencia 1983-2019**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 3. Variación de ministerios y secretarías de Presidencia 1983-2019**



Fuente: Elaboración propia



Aún con sus continuidades y con una estructura semirrígida, el gabinete ha sido permeable al estilo presidencial y, sobre todo, a la forma en que el presidente ejerce el poder y se relaciona con él. Siguiendo a De Riz y Smulovitz (1990), la personalización de la Presidencia a partir de la concentración de poder en la Argentina ha llevado a *desresponsabilizar* la gestión de gobierno. Los ministerios han perdido poder y responsabilidad sobre la gestión, ya que, con frecuencia, la decisión última siempre recae en el presidente, que no tiene obligación alguna de dar participación a los ministros o secretarios. Por el contrario, la creación de la Jefatura de Gabinete llevó a atenuar esta situación; la Constitución responsabiliza y hace partícipe al jefe de gabinete de la administración del Estado. Aun así, su figura siempre estará al mismo nivel que la de los ministros. Solo la decisión presidencial podrá permitirle mayor participación en el gabinete.

Todo lo anterior permite pensar que, aún con las condiciones de flexibilidad y dinamismo que el gabinete argentino tiene, siempre y bajo el sistema presidencial o híperpresidencial, el gabinete será permeado por el estilo y la personalidad del primer mandatario, pero ello no necesariamente se cristalizará en una nueva disposición formal-legal, sino que se ampliará la brecha entre el «gabinete formal» y el «gabinete real».

## Referencias bibliográficas

- Altman, D. y R. Castiglioni (2002). «Cabinet Determinants of Structural Reforms in Latin America, 1985-2000». En *Developing Economies*, XLVI, (1).
- Amorim Neto, O. (1998a). «Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries». Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, septiembre, Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.
- (1998b). *Of Presidents, Parties, and Ministers: Cabinet Formation and Legislative Decision-Making Under Separation of Powers*. Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, Universidad de California, San Diego.
- Camou, A. (1999). «Los consejeros de Menem. Saber técnico y política en los orígenes del menemismo». En *Cuadernos del CISH*, 4, (5), UNLP.
- (1997). «Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina». En *Nueva Sociedad*, (152), Buenos Aires.

- Chasqueti, D. (2000). «Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación». Conferencia 2000 de la Latin American Studies Association, Miami, Estado Unidos de América.
- (1997). «Compartiendo el gobierno: Multipartidismo y coaliciones en Uruguay 1971-1997». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (10), Montevideo.
- Coutinho, M. E. (2007). «Un análisis institucional de la organización de la presidencia en la Argentina». En *Revista Colección*, (18), pp. 17-47.
- De Luca, M. (2011). «Del Príncipe y sus Secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes Presidenciales en la Argentina reciente». En Malamud, A. y M. De Luca (coords.). *La política en los tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- (1998). «Los Ejecutivos». En Orladi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- De Riz, L. (2006). «Los partidos políticos y el gobierno de la crisis en Argentina». En *Sociedad*, (2), Buenos Aires.
- y J. Feldman (1991). *El partido en el Gobierno: la experiencia del radicalismo, 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES.
- De Riz, L. y C. Smulovitz (1990). *Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino*. Buenos Aires: CEDES.
- Garrido, A. (2003). «Gobiernos y estrategias de coalición en democracias Presidenciales: El caso de América Latina». En *Política y Sociedad*, 40, (2), Murcia, pp. 41-62.
- Gervasoni, C. (1998). «Del distribucionismo al neoliberalismo: los cambios en la coalición electoral peronista durante el menemismo». Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association, septiembre, Chicago, Illinois, Estados Unidos de América.
- Lanzaro J. (2000). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leiras, M. (2006). *Instituciones de gobierno, partidos y representación política en las democracias de América Latina: Una revisión de la literatura reciente*. Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés, Buenos Aires,
- Linz, J. (1994). «Democracia presidencial o parlamentaria o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?». En Linz, J. y A. Valenzuela. *Las crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza.

- Mainwaring, S. y M. S. Shugart (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1994). «Juan Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)». En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 34, (135), octubre-diciembre, pp. 397-418.
- Novaro, M.; A. Bonvecchi y N. Cherny (2014). *Los límites de la voluntad. ... de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner*. Buenos Aires: Ariel.
- Novaro, M. (2006). *Historia de la Argentina contemporánea: De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa.
- (2000). «Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)». En Lanzaro, J. (comps.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Orlandi, H. (1998). «La evolución histórica de las instituciones políticas de gobierno». En Orlandi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- y A. Olivieri Alberti (1998). «Las instituciones políticas de gobierno». En Orlandi, H. *Las instituciones políticas de gobierno*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Palermo, V. (2003). *¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Oszlak, O. (2005). *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino* [en línea]. Disponible en <<http://www.cedes.org/publicaciones/documentos/GestPub/2004/6791.pdf>> [Consulta: 10 de marzo de 2019].
- (1999a) «Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?» En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (9), CLAD, Caracas, Venezuela.
- (1999b). «Quemar las Naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)». En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 6, (14), primavera.
- y G. O'Donnell (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. Documento CEDES/CLACSO, (4), Buenos Aires.
- Rehren, A. (1991). «Liderazgo Presidencial y democratización en el Cono Sur de América Latina». En Graham, L. *Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*. Washington.
- Saiz Arnaiz, A. (1995). «Forma de Gobierno y estructura del Poder Ejecutivo: el presidencialismo argentino tras la revisión de la constitución de 1994». Ponencia presentada en el Workshop Nuevas Tendencias Político-

constitucionales en Latinoamérica», Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñati.

Suarez, W. (1985). «El gabinete en América Latina: organización y cambio». En *Contribuciones*, II, (1), KAS-CIEDLA, Buenos Aires.

Thwaites Rey, M. (2001). «Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración». En *Encrucijada*, (6) UBA, Buenos Aires.

### **Cómo citar este artículo**

Campos Ríos, M. (2019). «El gabinete argentino en democracia: de Alfonsín a Fernández». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 103-162.

# **COMUNICACIONES**



## Hacia la gobernanza en tiempo real: el uso de la retroalimentación digital para mejorar servicios, voz y rendición de cuentas\*

Por Alan Gelb\*\*, Neeraj Mital\*\*\* y Anit Mukjerjee\*\*\*\*

### Resumen

El artículo analiza cómo los patrones de búsqueda y transacciones en tiempo real, utilizados por usuarios o clientes del sector privado, empiezan a emplearse en programas gubernamentales. Se trata de bucles de retroalimentación en tiempo real, cuyo uso se hace factible en la medida en que los países transitan hacia mecanismos de provisión digitalizados. El trabajo analiza dos experiencias recientes en la India, señalando sus rasgos comunes y diferencias. Las lecciones de estos casos pueden servir a otros países para apoyar los ODS.

### Palabras clave

Bucles de retroalimentación – gobernanza – rendición de cuentas – India.

### Abstract

This article analyzes how real-time digital analysis of customer search and transactions patterns, utilized by customers or clients of the private sector, have begun to be used in governmental programs. These real-time feedback loops is now possible insofar as countries transition towards digitalized delivery mechanisms. This work examines two recent experiences in India, pointing to their common traits and differences. Lessons learned from these cases may be useful for the efforts of other countries to support the SDO.

---

\* Este artículo es una adaptación del original «Towards Real-Time Governance; Using Digital Feedback to Improve Service, Voice, and Accountability», publicado por el Center for Global Development (CGD) en noviembre de 2019. Se reproduce con reconocimiento de la fuente. Traducción de Oscar Oszlak.

\*\* Graduado de Oxford University (UK) y *senior fellow* del Center for Global Development.

\*\*\* Graduado de la Universidad de Tsukuba y *policy fellow* del Center for Global Development.

\*\*\*\* MD/CEO, *Guidance*, Gobierno de Tamil Nadu, Chennai, India.

## Key words

Feedback loops – governance – accountability – India.

## 1. Tecnología digital, empoderamiento ciudadano y los ODS

Mejorar la calidad, el impacto y la eficiencia de los servicios públicos es uno de los desafíos más críticos de la política pública. Existen múltiples formas de enfrentarlos, pero un tema común es la necesidad de colocar a los ciudadanos en el centro de la gobernanza y la provisión de servicios, a través de 1) *empoderamiento*, centrando en ellos tal provisión e incentivando su entrega; 2) *transparencia*, abriendo y compartiendo información; 3) *rendición de cuentas (accountability)*, facilitando el monitoreo ciudadano de los niveles y la calidad de los servicios; y 4) *participación*, incluyendo a los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas.

No es sorprendente que estas medidas tengan resonancias en varios objetivos y metas para el desarrollo sostenible (ODS), bajo el común denominador de la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas y la construcción de instituciones efectivas, inclusivas y responsables:

- *Objetivo 16.5:* Reducir sustancialmente la corrupción y las coimas en todas sus formas
  
- *Objetivo 16.6:* Desarrollar instituciones efectivas, transparentes y que rindan cuentas en todos los niveles
  - *Meta 16.6.2:* Proporción de la población satisfecha con su última experiencia de servicios públicos
  
- *Objetivo 16.7:* Asegurar un proceso decisorio responsable, inclusivo, participativo y representativo en todos los niveles
  - *Meta 16.7.2:* Proporción de la población que cree que la toma de decisiones es inclusiva y responsable

Idealmente, los mecanismos que proveen servicios deberían incorporar los principios de los ODS desde su concepción. Sin embargo, muchos no lo hacen;



resulta difícil reemplazar totalmente los legados informáticos obsoletos, debido a factores políticos y administrativos. El uso efectivo de mecanismos de retroalimentación (*feedback*, en inglés) ofrece una oportunidad para reorientar los sistemas de provisión de servicios actuales, así como para diseñar otros nuevos.

El hecho de que, de manera creciente, se usen tecnologías digitales, incluyendo internet y conectividad móvil, crea nuevas oportunidades para establecer un amplio y escalable conjunto de mecanismos de retroalimentación, que resultan mucho más veloces y, probablemente, menos costosos que los enfoques tradicionales. Un *feedback* rápido y granular puede ser útil en las fases tempranas de diseño, así como en la reforma de legados informáticos obsoletos, donde un rediseño completo puede resultar muy costoso. Pueden facilitar la superación de cuellos de botella y mejorar la rendición de cuentas, a menudo sin necesidad de reemplazar el sistema en su totalidad. Algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) han hecho esfuerzos pioneros para construir tecnología digital a fin de fortalecer la retroalimentación ciudadana<sup>1</sup>, y muchos gobiernos han dado pasos para incorporar el uso de tecnología digital, incluyendo pagos, en la provisión de servicios. Sin embargo, pocos programas gubernamentales han aprovechado el potencial de la vastísima cantidad de información generada por sistemas digitales para evaluar la calidad de los servicios y empoderar a la ciudadanía. Esta comunicación considera el potencial de las tecnologías digitales para apoyar estos objetivos, facilitar la retroalimentación y empoderar a los usuarios. Destaca algunos factores que ponen de manifiesto el potencial de un bucle de retroalimentación, sintetiza dos casos recientes y considera las lecciones aprendidas que pueden ilustrar otras aplicaciones.

## 2. Bucles de retroalimentación

Un bucle de retroalimentación (*feedback loop*, en inglés) es todo mecanismo que genera información sobre la calidad de un servicio. Una vez recolectada, esta puede emplearse para mejorar el desempeño. La cadena de provisión de servicio

---

<sup>1</sup> Un ejemplo es Ushahidi, una organización originariamente establecida para mapear la violencia en Kenya, luego de la violencia poselectoral de 2008. Otro, FixMyStreet, una plataforma que ayuda a la gente a informar a las autoridades sobre baches y otros problemas que requieren atención.

comienza por una solicitud del ciudadano y finaliza con la entrega por parte del proveedor. Un bucle puede comenzar recolectando información en cualquier punto de la cadena de provisión (Figura 1). El bucle de *datos administrativos* recoge información sobre las transacciones individuales de servicio —por ejemplo, el número de días transcurridos entre la solicitud y provisión del servicio en cada transacción—, mientras que el bucle de *elección y voz* toma datos sobre la experiencia del ciudadano con el servicio —por ejemplo, satisfacción con aquella—. Los datos recogidos pueden utilizarse, entonces, para medir los niveles de servicio, calibrar la satisfacción del usuario y diagnosticar problemas.

Los sistemas de retroalimentación, mediante encuestas, auditorías sociales, *scorecards* u otros mecanismos, tienen una larga historia. Constituyen un elemento crítico en la «ruta corta» de la rendición de cuentas entre usuarios y proveedores de servicios<sup>2</sup>. Tales mecanismos pueden ser útiles, pero, a veces, son inefectivos. Si estos requieren de esfuerzos por parte de los ciudadanos, como grandes demoras para solicitar insumos o respuestas lentas a quejas y problemas, pueden desalentar las presentaciones. La retroalimentación reunida puede no ser suficientemente granular o puede estar hecha para otras interacciones individuales de servicio; o los problemas a veces no se derivan al nivel apropiado de atención y resolución administrativa. Estos sistemas también pueden limitarse a una representación geográfica o temporal, o no identificar mayores variaciones en desempeño y retroalimentación por medio de localizaciones y entre mediciones discretas.

Los bucles pueden ser más que una versión computadorizada de procesos analógicos existentes. Al aprovechar la tecnología, permiten recolectar grandes volúmenes de datos casi en tiempo real, incluyendo sugerencias de *crowdsourcing* e ideas en la etapa de planificación. Recoger y analizar datos puede ser mucho más oportuno y más específico con respecto a una transacción determinada que lo que pueden proporcionar las auditorías retrospectivas basadas en archivos en papel o las encuestas periódicas en terreno. Los costos y cargas en la producción de informes pueden simplificarse utilizando una variedad de

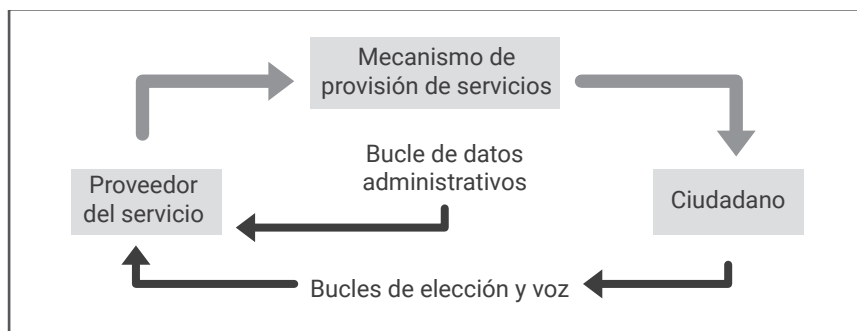
---

<sup>2</sup> La «ruta corta» contrasta con la «ruta larga» de la rendición de cuentas en que, a través de elecciones y otros mecanismos, los ciudadanos influyen a los decisores políticos, quienes, a su vez, gestionan e influyen sobre los proveedores de servicios (World Development Report, 2004).

modalidades de respuesta, incluyendo mensajes de texto y llamadas a través de robots. Los dispositivos de votación manuales y los sistemas de respuesta a audiencias pueden ofrecer a las personas la oportunidad de expresar sus opiniones, preservando, a la vez, su anonimato y asegurando que las opiniones son expuestas por usuarios genuinos.

La velocidad supone un enorme beneficio. Del lado del usuario, una realimentación y respuesta rápida es importante para alentar un mayor involucramiento. Del lado del proveedor, una información más oportuna, incluyendo datos administrativos, puede ayudar a corregir defectos, al tiempo que previene de la frecuente ofuscación burocrática frente auditorías *ex post*, donde se suele objetar que los problemas expuestos son antiguos; que habían sido reconocidos antes de la auditoría; y que ya se habían adoptado acciones correctivas.

**Figura 1. Bucles de retroalimentación: administrativos, de elección y de voz**



Fuente: Elaboración propia

### 3. Algunos factores críticos de éxito para la retroalimentación

Con respecto a otras áreas tecnológicas, los mecanismos digitales de retroalimentación son solo herramientas. Un contexto favorable, el diseño, los incentivos a la participación y la motivación y capacidad a la hora de responder constituyen factores críticos para que un bucle de retroalimentación sea exitoso.

*Compromiso.* Los sistemas de retroalimentación impactarán de manera reducida en aquellos casos en que no existe un fuerte compromiso para mejorar la entrega de servicios o recursos inadecuados y capacidad de respuesta. Si un *feedback* adverso se trata como señal de fallas individuales u organizacionales, probablemente, sea ignorado. Los líderes políticos deben transmitir un mensaje claro tanto a proveedores como a usuarios de que valoran la retroalimentación, y de que su relevancia se manifiesta con mejoras visibles en la calidad del servicio. El compromiso puede demostrarse vinculando los niveles de retroalimentación con incentivos a los proveedores de servicio. Al mismo tiempo, debe reconocerse a los agentes prestadores introduciendo métricas e incentivos al buen desempeño de mejores servicios, especialmente cuando, como suele ocurrir, una reducida discrecionalidad burocrática restringe las oportunidades de desviaciones y corrupción, lo que aumenta la resistencia al cambio.

*Transparencia.* La transparencia de la retroalimentación hacia todos los involucrados, tanto internos como externos, puede ayudar a evitar suprimir información negativa y puede también tomarse como señal de disposición (*commitment*, en inglés). La transparencia debería extenderse a la información relativa a los tiempos que toma resolver las denuncias.

*Aprendizaje.* Las organizaciones que aprenden instituyen procesos para analizar información, identificar mejoras operativas y diseñar una aproximación de largo plazo al diseño de servicios. El objetivo resulta más factible a partir de los grandes sets de datos en tiempo real, generados en transacciones digitalizadas, junto con la aplicación de herramientas, tales como analítica de datos.

*Accesibilidad y salvaguardias.* Si bien los sistemas digitalizados pueden reducir el costo de las transacciones de muchos, también pueden crear barreras para otros. Los requerimientos de acceso a datos móviles o internet pueden excluir a personas pobres y marginalizadas, lo que sesga la distribución de los proveedores de retroalimentación. Las normas culturales —incluidas las de género—, las habilidades de lenguaje y los niveles de alfabetismo también pueden limitar el acceso. Para superar estos desafíos de recursos y capacidades, los bucles digitales pueden admitir que los datos se envíen a través de intermediarios confiables —incluyendo ONG respetables—, así como directamente por los

propios ciudadanos. Asimismo, el análisis de datos puede contribuir a conciliar preocupaciones privadas con la necesidad de proporcionar métricas de desempeño de servicio (Vaishnav, Sollins y Kodali, 2018).

*Elección, voz y control.* La acción correctiva puede quedar en manos del proveedor del servicio o de los ciudadanos. En los sistemas *controlados por el proveedor*, la retroalimentación puede confirmar la base de la acción correctiva solo si aquel elige hacerlo. Si bien la portabilidad a través de los proveedores de servicios puede no siempre ser practicable —por ejemplo, en áreas escasamente servidas—, provee una señal poderosa al incentivar la competencia entre agentes proveedores.

*Proactividad.* En sistemas *pasivos*, los ciudadanos deben iniciar el proceso; en sistemas *activos*, el proveedor del servicio —incluido el Gobierno— realiza su búsqueda. No obstante, estos sistemas pueden combinarse: por ejemplo, mediante llamados automatizados de postservicio a todos los usuarios —seguidos por un monitoreo selectivo de aquellos no satisfechos—, combinados con retroalimentación pasiva con un número telefónico gratuito o un sitio en línea.

*Riqueza.* La retroalimentación puede consistir desde un simple código numérico —SMS 1 por sí, 2 por no— hasta un mensaje de texto con archivos de audio o video. Crecientemente, las redes sociales, como Facebook y Twitter, y las plataformas de mensajes, WhatsApp, permiten retroalimentación enriquecida; de esta manera, se han convertido en poderosas interfaces entre ciudadanos y Estado. El incremento de la capacidad digital en sistemas públicos es señal de un amplio rango de opciones en el futuro, con sus correspondientes oportunidades de aprendizaje y mejora de los mecanismos de provisión.

#### **4. De los principios a la práctica**

La India se ha convertido en un laboratorio de digitalización, con reformas introducidas en un amplio conjunto de servicios y programas de beneficios. Dos casos recientes, reforma del subsidio al uso del gas licuado (Mittal, Mukherjee y Gelb, 2017) y la experiencia Andhra Pradesh (Aadil et al., 2019), ofrecen lecciones útiles sobre uso de mecanismos de retroalimentación.

## 4. 1. Elección y voz del consumidor en la reforma del subsidio al uso del gas LPG (licuado) para cocinar

El sistema indio de subsidio a la cocción con gas licuado ha estado plagado, durante mucho tiempo, de desvíos e ineficiencia. A partir de 2013, el Proyecto Lakshya y, más tarde, PaHaL, introdujeron profundas reformas en la asignación, distribución y entrega de subsidios de gas para cocinar. En lugar de pagar un precio subsidiado para los cilindros LPG, los beneficiarios pagaban el precio de mercado, y el Gobierno transfería el subsidio directamente a sus cuentas bancarias después de la compra. Los ahorros generados por la reforma facilitaron la expansión de LPG a mujeres rurales pobres —el programa Ujjwala (Ministerio de Petróleo y Gas Natural)—. Como parte de la reforma, se incrementaron los márgenes de los proveedores a fin de reducir resistencias debidas a mayores costos de implementación y eliminación de oportunidades de desvío.

Al margen del uso de *matching* digital y de ID para no duplicar las bases de datos de beneficiarios y eliminar consumidores fantasmas, la tecnología digital ha sido decisiva en varios sentidos. Uno de ellos se vincula con el programa *Give-it-Up* (*¡Renuncia!*), por el cual se persuadió a los consumidores más ricos a renunciar a sus subsidios y así ayudar a financiar la asistencia a hogares pobres. Los nombres de aquellos que lo hicieron voluntariamente fueron inscriptos en una lista digital de honor, cada uno de ellos vinculado al nombre de un consumidor pobre cuyo subsidio había sido facilitado. Unos diez millones renunciaron a la ayuda: la naturaleza pública de este ejercicio hizo luego posible aprovecharlo para eliminar los subsidios a todas las personas suficientemente ricas como para presentar declaraciones de impuestos —«Tus vecinos renunciaron a su subsidio, ¿por qué no tú también?»—. Se informó a los consumidores sobre la entrega de cada cilindro mediante un mensaje de texto que especificaba cada transferencia a su cuenta bancaria designada como beneficiaria. Ahora pueden rastrear sus subsidios y entregas enviando SMS y consultando portales en línea (MyLPG.in). También se los invitó a puntuar el servicio de su proveedor, con puntajes relativos a cinco parámetros de servicio. Al mismo tiempo, se evaluó a los comerciantes según una escala de cinco estrellas, considerando los tiempos de entrega de acuerdo con los datos recogidos mediante sistemas de información de gestión automatizados (MIS) por parte de compañías petroleras del sector público.

La portabilidad a través de los distribuidores LPG proporcionó otro mecanismo para reforzar la rendición de cuentas en términos de la eficiente provisión de los cilindros. Los consumidores pudieron cambiar de proveedor, teniendo en cuenta las restricciones logísticas<sup>3</sup>. Junto con la información pública sobre desempeño, esto invirtió la ecuación de poder consumidor-proveedor en favor de los beneficiarios. Los índices según estrellas se vincularon luego a incentivos, atándolos a las decisiones en materia de renovación de las concesiones. Y se difundieron de manera transparente entre el público, así como a los demás distribuidores, lo cual mejoró la transparencia, y abrió la oportunidad de auditoría social. El dominio del sitio en línea se tradujo a varios idiomas locales para asegurar que el mecanismo resultara ampliamente accesible a la población que no dominaba el inglés, de modo que el sistema era *inclusivo por diseño*.

El bucle de retroalimentación en el nuevo sistema LPG ha incrementado la voz de los consumidores y la rendición de cuentas de los distribuidores, mejorando, a la vez, la provisión de servicios. No es sorprendente que la combinación de una reforma del subsidio, desde precios hasta transferencias en efectivo —que redujo fugas y desvíos— y el empoderamiento de los usuarios haya conducido a una enorme mejora en la puntualidad de las entregas. Esto surgió claramente en las encuestas de usuarios, donde aparece como el principal factor de apoyo a la reforma (Gelb *et al.*, 2017)<sup>4</sup>. Los consumidores ya no deben esperar mucho tiempo para que carguen sus cilindros de gas.

## 4. 2 Hacia la gobernanza en tiempo real: la experiencia Andhra Pradesh

El Estado de Andhra Pradesh (AP) al sur de la India ha emergido a la vanguardia del uso de la tecnología para reformar la prestación de servicios; y lo ha hecho, por lo general, con buenos resultados, como lo indican las encuestas de beneficiarios

---

<sup>3</sup> En algunas áreas rurales donde los centros de distribución son escasos, el programa Ujjwals se orientó a otorgar licencias a minidistribuidores: negocios locales capaces de dar servicio a un número más limitado de clientes que los atendidos por los de gran escala, tradicionalmente asociados con el programa LPG (CEEW 2019). La intención es crear una red de distribución más densa.

<sup>4</sup> En una encuesta de beneficiarios realizada en Rajasthan, casi la mitad consideró que el nuevo sistema era mejor, mientras que apenas unos pocos lo consideraron peor.

y usuarios. Junto con el principio de acceso universal —que Aadhaar esté disponible para la totalidad de sus 50 millones de personas e integrarlos en todos los programas y departamentos administrativos—, el enfoque AP ha enfatizado el principio de rendición de cuentas a fin de rectificar casos de fallas tecnológicas. En los niveles locales, cada comunidad tiene un *Village Revenue Officer* (Oficial de Ingresos de la Aldea) o VRO, el nivel inferior de servicios administrativos autorizado a gestionar recursos y pagos públicos. Estos VRO tienen mandato para resolver los —muy pocos— casos y excepciones de falla tecnológica, asegurándose de que las reformas digitales no excluyan a beneficiarios genuinos.

En términos de retroalimentación, la primera innovación de AP ha sido aprovechar el poder de los datos administrativos. Varios Estados en la India —tal como Rajasthan— actualmente recogen datos de implementación de programas en tiempo real, que pueden usarse para desglosarlos hasta el nivel de distritos, subdistritos<sup>5</sup>, y proveedores individuales; algo así como 28 000 puntos de servicio solo para el sistema de subsidio alimentario. Como bucle de aprendizaje de retroalimentación, Andhra ha ido mucho más allá del procesamiento digital de datos administrativos y comenzó a utilizar activamente la analítica de datos para aumentar la eficiencia y reducir la exclusión.

Una plataforma central reúne en tiempo real todos los datos de provisión de servicios generados a través de las transacciones de Aadhaar y proporciona tableros para el monitoreo de la implementación. Esto puede incluir, por ejemplo, los registros de los esfuerzos de los beneficiarios para autenticar los servicios, y si, a partir de ellos, se adoptaron medidas para asegurar que los beneficios fueran recibidos, utilizando datos a nivel de transacciones para responder en tiempo real. En un caso citado en una encuesta, un concesionario fue contactado alrededor de diez minutos después de que fallara un esfuerzo de autenticación de una impresión digital. Se le preguntó por qué no había proveído de raciones, y se lo instruyó a que se contactara con el beneficiario y aplicara el protocolo apropiado —escaneo de iris, otra forma de identificación o derivación de un VRO— para rectificar el hecho. Si bien no es representativo de un uso de datos rutinario, esto demuestra la naturaleza activa del bucle de retroalimentación, que permite que la información administrada en tiempo real sirva para determinar con exactitud problemas existentes en el sistema.

---

<sup>5</sup> Conocidos en Andhra Pradesh como *mandalas*.



Para la retroalimentación de los usuarios, el enfoque de AP incluye principios similares a los adoptados en el bucle LPG de elección o la portabilidad de beneficios y voz, a través de mecanismos para solicitar las opiniones de los beneficiarios sobre la calidad del servicio. Estos pueden obtener raciones de cualquier proveedor del Estado, lo que propicia la competencia entre comercios de precio justo. Las respuestas a las encuestas indican que esto es bienvenido, tanto por conveniencia de los usuarios como porque les permite elegir proveedores que ofrezcan mejores servicios. Alrededor del 10 % de los beneficiarios ha usado esta opción, y más de la mitad de todos los proveedores encuestados había dado servicio a gente de fuera de sus áreas. Los márgenes de los proveedores también se incrementaron para promover los servicios y compensarlos en parte por las menores oportunidades para desviar raciones.

La solicitud activa de las opiniones de los usuarios sobre la calidad de servicio y los esfuerzos para resolver las quejas son parte fundacional del marco de gobernanza en tiempo real de AP. Cada beneficiario debe estar de acuerdo con ser parte de un proceso de encuesta de calidad y recibe un llamado robótico sobre calidad del servicio cada vez que accede a uno. En el caso del sistema de raciones de comida, esto implicaría alrededor de diez millones de llamados por mes, que cubre a usuarios de cada establecimiento de precio justo en el Estado<sup>6</sup>. Aquellos que responden con un *feedback* negativo son referidos a un segundo bucle activo de retroalimentación, a través de un sistema manual para registrar quejas y, luego, a la unidad administrativa apropiada para que se resuelva dentro de períodos especificados. A nivel del Estado, una plataforma de datos consolidados de prestación de servicio reúne información sobre quejas y rastrea su resolución dentro de un período especificado, que, normalmente, se espera que sea de 24 horas, lo cual asegura la *accountability* y exige una rápida respuesta de la administración.

Los datos generados se analizan para establecer un *ranking* de los distritos, mandalas y aldeas, así como programas de servicios otorgándoles puntajes según Índices de Felicidad en la provisión de servicios, que se actualizan cada tres horas. Estos datos no son públicos —a diferencia de los *ratings* de proveedores LPG—, pero pueden utilizarse como una herramienta de gestión por el Gobierno

---

<sup>6</sup> Se ha informado que la tasa de respuesta a estos llamados es de alrededor del 15 %. Para un típico local de precio justo, esto se traduciría en unos cincuenta o sesenta informes por mes.

estadual para que los funcionarios rindan cuentas. Las lecciones derivadas del *feedback* pueden usarse para rediseñar los mecanismos de aprovisionamiento, de modo que sean beneficiario-céntricos: por ejemplo, la entrega de pensiones a través de oficinas Panchayat, que muchos pensionados hallaron más convenientes que recibir pensiones en los bancos.

No tenemos suficiente evidencia para juzgar el impacto del sistema de gobernanza en tiempo real, pero sus elementos los aprecian tanto los beneficiarios como los prestadores. Por el lado de los beneficiarios, los grupos focales indican, por ejemplo, que los funcionarios son ahora mucho menos propensos a solicitar coimas o a hacer deducciones de los pagos sociales que antes. Del lado de la oferta, los funcionarios parecen ser bien conscientes de los Índices de Felicidad de sus distritos y de sus metas de mejoramiento. Este mecanismo está evolucionando hacia un enfoque «todo el gobierno», que apunta a que los funcionarios rindan cuentas de una manera directa y rápida, lo cual, posiblemente, represente la frontera actual en países en desarrollo de la gobernanza en tiempo real.

## Conclusión

El análisis de los patrones de búsqueda y transacciones en tiempo real por parte de usuarios o clientes, incluyendo revisiones, se están utilizando de manera creciente en el mundo comercial. En Amazon, las calificaciones de vendedores según estrellas se difunden ampliamente. Lo mismo sucede con choferes y pasajeros en Uber. Los aeropuertos siguen cada vez más el precedente de Singapur, que invita a los pasajeros a oprimir un botón con una cara sonriente o sombría. Del mismo modo, hay ejemplos provocativos en el mundo de las ONG.

Los bucles de retroalimentación en tiempo real son todavía poco comunes en programas gubernamentales, pero se vuelven cada vez más factibles en la medida en que los países transitan hacia mecanismos de provisión digitalizados. Estos ofrecen varias ventajas: escalabilidad, transparencia, granularidad a nivel de transacciones individuales y la posibilidad de operar en tiempo real para dar soporte a la «ruta corta», que busca mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta de la provisión de servicios públicos.

Los dos casos analizados comparten algunos rasgos, pero también ciertas diferencias. Primero, en términos de disposición, tanto la reforma LPG de gas licuado como el sistema de gobernanza en tiempo real de AP son proyectos de alto nivel, fuertemente legitimados y apoyados por el primer ministro y el ministro estadual del ramo, respectivamente. Ambos han sido capaces de aprovechar la infraestructura digital de la India, incluyendo el sistema Aadhaar, y los avances excepcionalmente veloces en las comunicaciones móviles. El hecho de que Aadhaar sea, de facto, obligatorio para poder recibir servicios públicos, transferencias o subsidios específicos y de que la autenticación sea en línea hace que cada beneficiario y cada transacción genere retroalimentación granular en tiempo real. Ambos casos incrementaron los márgenes de los comerciantes, han servido como aprendizaje y han proporcionado a los beneficiarios la posibilidad de elegir, así como de expresarse —voz—. Ambos han sido proactivos en la búsqueda de retroalimentación, especialmente AP. En términos de transparencia, las calificaciones generadas por los sistemas LPG se encuentran en el dominio público, mientras que los Índices de Felicidad de AP no lo están; sin embargo, están reunidos en el centro de gobernanza en tiempo real y disponibles dentro del gobierno estadual como una herramienta de gestión.

Otro factor común es la cuestión de la capacidad. El programa LPG fue capaz de construir sobre los cimientos preexistentes de las compañías petroleras estatales y redes de distribución, que tuvieron continuidad a lo largo del período de reforma. Andhra Pradesh es generalmente reconocido como un Estado de la India con capacidades administrativas por encima de la media. Sus sistemas de provisión de servicios digitales han requerido varios años de esfuerzo sostenido para desplegar las bases de identificación y conectividad necesarias para las reformas. Para que una retroalimentación en tiempo real sea efectiva, la incidencia de las quejas debería ser baja y manejable, y hace falta que exista capacidad de respuesta. De otro modo, una retroalimentación negativa podría hacer colapsar el sistema, lo que provocaría largas colas de problemas irresueltos y minaría la confianza en el sistema.

No todos los programas en todos los países se benefician de este nivel de disposición y capacidad, y el nivel de velocidad y granularidad puede ser difícil en contextos con menor capacidad de funcionar en línea. Además, los sistemas

digitales en tiempo real generan una gran cantidad de datos de transacciones individuales. En enfoques del tipo «todo el gobierno», como en el pionero de Andhra Pradesh, puede reunirse información a través de distintos programas para proporcionar una visión comprehensiva basada en el ciudadano. Ello plantea una obvia preocupación respecto a la privacidad y seguridad de los datos, y al grado en que los ciudadanos deberían tener derecho a controlar sus datos y mecanismos para hacerlo. Hasta ahora, Estonia es, quizás, el único país que ha implementado un enfoque comprehensivo respecto a la gestión del almacenamiento y compartición de datos en poder del Gobierno; pero más gobiernos, incluyendo al de Andhra Pradesh, están tratando de resolver este problema y han comenzado a considerar enfoques para migrar hacia un sistema comparable.

Todos estos factores serán importantes para reflexionar acerca de la aplicación de mecanismos digitales de retroalimentación en tiempo real en programas gubernamentales. Sin embargo, las adaptaciones de este enfoque podrían incorporarse de una manera más extendida; y, al menos, desde la perspectiva tecnológica, muchos países se están moviendo en la misma dirección. Existe amplio terreno para adaptar y aplicar las lecciones en otros contextos, y apoyar a los ODS.

## Referencias bibliográficas

- Aadil, A.; A. Gelb; A. Giri; A. Mukherjee; K. Navis y M. Thapliyal (2019). «Digital Governance: Is Krishna a Glimpse of the Future? (Working Paper)» [en línea]. Disponible en <<https://www.cgdev.org/publication/digital-governance-krishna-glimpse-future-working-paper>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Banco Mundial (2004). *Making Services Work for Poor People* [en línea]. Disponible en < <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].
- Gelb ,A.; A. Mukherjee ; K. Navis; M. Thapliyal y A. Giri (2017). «What a New Survey of Aadhaar Users Can Tell Us About Digital Reforms: Initial Insights from Rajasthan» [en línea]. Disponible en <<https://www.cgdev.org/sites/>

default/files/what-new-survey-aadhaar-users-can-tell-us-about-digital-reforms.pdf> [Consulta: 17 de diciembre de 2019].

India. Ministerio de Petróleo y Gas Natural [en línea]. Disponible en <<https://pmuy.gov.in/>> [Consulta: 7 de diciembre de 2019].

Mittal, N.; A. Mukherjee y A. Gelb. (2017). «Fuel Subsidy Reform in Developing Countries: Direct Benefit Transfer of LPG Cooking Gas Subsidy in India» [en línea]. Disponible en <<https://www.cgdev.org/publication/fuel-subsidy-reform-developingcountries-india>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

Vaishnav, C.; K. Sollins y N. Kodali (2018). «How Public Should Public Data Be? Privacy & E-Governance in India» [en línea]. Disponible en <<https://aipeqs.github.io/website/tprc.pdf>> [Consulta: 15 de diciembre de 2019].

### **Cómo citar este artículo**

Gelb, A.; N. Mital y A. Mukherjee (2019). «Hacia la gobernanza en tiempo real: el uso de la retroalimentación digital para mejorar servicios, voz y rendición de cuentas». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (1), pp. 165-179.



# RESEÑAS





## **La democracia argentina en el último siglo**

Juan Manuel Abal Medina (comp.)

Buenos Aires, Eudeba, 2019, 205 páginas

ISBN 978-950-23-2848-5

Por *Leila Tirpak*

Comprender la dinámica política argentina es por demás compleja; los vínculos entre el Estado y la sociedad se han visto entrecruzados por un conjunto de actores con valores e intereses contrapuestos y, a veces, antagónicos. Desde 1916, el país es una verdadera democracia liberal, en donde los partidos políticos se tornan organizaciones fundamentales para expresar estas diferencias. Al tratarse de un país federal, cada provincia encara con sus particularidades una dinámica propia, que, a su vez, refleja la lógica nacional. Los procesos de industrialización conllevan el surgimiento del movimiento obrero y del sindicalismo, los que se vuelven también en agentes de este proceso. Nuestro actual contexto es producto de estas conjunciones, que no pueden comprenderse sin la debida dimensión histórica. Marchas y contramarchas han sido cara y seca de la política argentina.

La compilación que realiza Juan Manuel Abal Medina consiste en un conjunto de artículos que analizan y reflexionan sobre los avances, retrocesos y desafíos de la democracia en la Argentina. Estos textos son el resultado de las jornadas nacionales La Democracia Argentina en Último Siglo, realizadas en conjunto con la Revista Argentina de Ciencia Política en el Honorable Senado de la Nación, en agosto de 2016, con el auspicio de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

El lector encontrará en la presentación y las cinco partes que hacen a esta obra perspectivas académicas plurales que le brindarán herramientas para entender la complejidad del sistema democrático y abordar los interrogantes pendientes.

En la primera parte, *Los desafíos de la democracia argentina y el mundo*, Abal Medina describe los problemas generales de la democracia, las limitaciones que esta encuentra en un contexto de globalización y cómo estos condicionamientos inciden en el proceso de toma de decisiones.

Específicamente, en el texto «De 1916 a la actualidad: gobiernos, modelos de desarrollo, consensos y desafíos», este autor explica las causas de los escasos momentos de consenso social en torno a las políticas económicas a través del análisis del desempeño político institucional de la Argentina. Para ello, realiza una síntesis cuantitativa de la historia institucional moderna de nuestro país y resalta las dificultades que tuvimos a la hora de construir un orden político sólido. Asimismo, toma el trilema político de la economía mundial de Rodrik porque «es útil para pensar las estrategias de desarrollo que pueden implementar los países (...) y, sobre todo, para iluminar los puntos oscuros que presentan las miradas simplistas sobre el orden económico internacional» (p. 38). Entonces, a partir de este esquema analítico, la comprensión de sus fortalezas, debilidades y su vinculación con los acontecimientos histórico-económicos nacionales e internacionales, esboza una estrategia de desarrollo para la democracia argentina.

La segunda parte, *La democracia argentina en el último siglo*, cuenta con los aportes de Carlos Strasser, Natalio Botana y Oscar Oszlak. En su prefacio, Strasser presenta y elogia las contribuciones de los mencionados autores a la Ciencia Política y señala que comparte con ellos la perspectiva generacional sobre la democracia. Además, sostiene que «el problema que aquí y en tantos otros lados tenemos hoy y hace un buen rato con la democracia es que, antes aun de llegar a realizarse cabalmente, casi desde el vamos, fue desnaturalizándose sin parar, de modo acumulativo...» (p. 57). Concluye que «lo que tenemos no es en verdad una democracia, solo guarda con ella un aire de familia (...)» (p. 57).

Por su parte, en «El despegue de la democracia: de Sáenz Peña a Yrigoyen», Botana explica los orígenes de la democracia tomando como marco general su libro *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, que muchos de nosotros hemos leído y estudiado.

Finalmente, en «Balances y perspectivas de la democracia», Oszlak muestra que el concepto de democracia ha adquirido *densidad* ampliando los atributos planteados por Dahl a variables más complejas, como desempeño del gobierno, género, calidad del medioambiente y sociedad de la información. Asimismo, destaca que

... después de los estudios sobre las transiciones desde el autoritarismo y los procesos de consolidación, el tema de calidad es fundamental (...), [y] hace falta un debate centrado (...) en cómo lograr que la democracia ofrezca respuestas eficaces a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas y más jóvenes... (p. 70).

En la tercera parte, La democracia y los partidos políticos, encontramos los textos de Manuel Mora y Araujo, y de Luis Tonelli. En las palabras introductorias a este tema, Mora y Araujo da cuenta de cómo los avances y los cambios en la comunicación van de la mano e impactan en la metamorfosis de la representación. El autor sostiene que

en un territorio sin partidos, donde la participación está extendida y donde la comunicación es interactiva, la política se torna muy volátil, se centra en los candidatos y en la comunicación, más que en las ideas y las tradiciones (...); estos cambios que vivimos en la vida política están derribando aceleradamente esa frontera entre lo público y lo privado. La comunicación se rige por los mismos cánones en el ámbito comercial, en el estrictamente privado, (...) o en la política (p. 79).

Tonelli expone acerca de partidos y federalismo, y se pregunta si es posible la cuadratura del círculo. A lo largo de su artículo, analiza el federalismo normativo, aquel expresado en la Constitución Nacional, y la contradicción que este encuentra con el poder centralizado del Presidente en la toma de decisiones. El autor afirma lo siguiente:

La cuadratura del círculo era una imposibilidad técnica si se quería conseguir solo con regla y compás a la usanza griega. Pero es posible con otros métodos. Del mismo modo, con la configuración institucional actual, la erosión sobre los partidos generada por las crisis recurrentes y el impacto de

la videopolítica se ve más aumentada que contenida. Pero con incentivos institucionales diferentes, la historia puede ser otra (pp. 92-93).

En la cuarta parte, El sindicalismo en democracia, encontramos los textos de Gabriela Rodríguez Rial, Arturo Fernández, Santiago Senén González, y Fabián Bosoer y Sebastián Etchemendy. En «Sindicalismo: historia y presente de un actor central de la política argentina», Rodríguez Rial destaca la importancia de incluir al sindicalismo como tema de investigación ante la ausencia de trabajos comparados de los movimientos sindicales de distintos países —más allá del Mercosur—. Asimismo, da cuenta de por qué el sindicalismo es un actor central en los procesos de democratización.

Por su parte, Fernández escribe en «El rol del sindicalismo argentino en la democratización de la Nación», donde realiza un recorrido histórico de la acción colectiva del movimiento obrero desde sus orígenes hasta la década de 1990. El autor analiza la incidencia del capitalismo en el sindicalismo internacional y argentino:

El sindicalismo contribuyó de manera sustantiva a la transición democrática desde 1983, pese a sus divisiones, contradicciones y debilidades; ello se expresa a través de su canalización de los conflictos sociales y de su interacción con los partidos y con el Estado, asumiendo las reglas de juego democráticas y manteniendo la convicción de que será posible un pacto social con el Capital que la Argentina no ha podido establecer por la pertinaz oposición del Capital. Si ese pacto no ha sido posible, ello se debe a la actitud de los grupos económicos dominantes (p. 141).

En «Sindicalismo en democracia: barrenando las olas... Continuidades, cambios, transformaciones y desafíos», Senén González y Bosoer sostienen que la actuación de los sindicatos en la Argentina se define por adaptación e inserción, movilización y resistencia, y confrontación y participación (p. 143). De esta manera, sostienen lo siguiente:

[El sindicalismo] participó activamente de la movilización ciudadana que acompañó el final de la dictadura y el retorno a la democracia. El triunfo de Alfonsín en las elecciones de 1983 dejó al sindicalismo peronista en la

vereda de la oposición. Tras la derrota del justicialismo, este se convirtió en la punta de lanza del peronismo frente al Gobierno radical. (...) con las presidencias de Carlos Menem, Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, el sindicalismo organizado se reconfiguró y adaptó como factor de poder, grupo de presión o valla de contención (...), atravesando las crisis y participando, de una u otra forma, en su resolución desde el poder o desde el llano (pp. 143-144).

Para finalizar, los autores afirman que el desafío que enfrenta la Argentina está dado por la crisis del sindicalismo tradicional y la búsqueda de mejores instituciones para la representación de los trabajadores (p. 159).

En «El sindicalismo argentino 2003-2015», Etchemendy realiza una descripción teórica sobre el sindicalismo argentino, y explica el origen y la relación que el Gobierno kirchnerista tuvo con los grandes sindicatos de la CGT y con la CTERA en 2003-2012. Además, alude a las tensiones que se producen en la doble alianza con la ruptura «entre la vanguardia de la CGT (...) y las crecientes dificultades en la Paritaria Nacional Docente —principal vehículo de la alianza con CTERA— a partir del segundo gobierno de Cristina Kirchner» (p. 162). Y concluye que, en el futuro, nos debemos preguntar por la gobernabilidad del neocorporativismo argentino en un contexto económico cambiante (p. 183).

La quinta y última parte de esta compilación está dedicada al legado de Guillermo O' Donnell. Aquí, Gabriela Ippolito-O' Donnell presenta «En búsqueda de un nuevo paradigma: agencia humana y calidad de la democracia en el pensamiento de Guillermo O' Donnell». Dado que el último libro de politólogo argentino, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, reexamina aspectos de la teoría democrática contemporánea y define la agencia humana/ciudadanía como microfundamento de la democracia, la autora argumenta y concluye que esto propone una nueva definición de la democracia y, con ello, una forma alternativa de evaluar su calidad (p. 189).

Nos queda ahora la amigable invitación a introducirnos en las páginas de la obra, en donde comenzaremos una personal reflexión, obra que, haciendo historia, mira hacia el futuro para comprender la Argentina, tarea nada fácil.



## Inteligencia artificial y administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público

Carles Ramió

Madrid, Los Libros de la Catarata, 2019, 173 páginas

ISBN 9788490975909

Por *Pablo Garibaldi*

Una pregunta concentra de manera creciente la atención de académicos y hacedores de políticas públicas: ¿qué transformaciones está generando en la sociedad —y cuáles generará— la difusión cada vez más extendida de la inteligencia artificial y la robotización? En *Inteligencia artificial y administración pública...*, Carles Ramió propone abordar este interrogante en el campo de la administración pública, «más allá de la fascinación por el discurso tecnológico». Precisamente, el objetivo de la obra en cuestión consiste en determinar qué problemas y oportunidades surgen a partir de la convergencia de la *smartificación* y la robotización en la administración pública.

De este modo, Ramió, catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, actualiza su reflexión sistemática acerca de la trayectoria de la administración pública y enriquece su legado teórico y práctico. Indudablemente, esta obra acompañará sus otras publicaciones, que se posicionaron como referencia ineludible del campo de estudios de la administración pública. Entre las más recientes, pueden mencionarse *Estrategias de reforma para España y América Latina* (2015), *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios* (2015), *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España* (2016) y *La administración pública del futuro (Horizonte 2050)* (2017).

El enfoque teórico adoptado por el autor para satisfacer su objetivo redunda en un gran acierto al iluminar un doble impacto mutuamente relacionado del cambio

tecnológico en curso. La inteligencia artificial y la robotización modifican de forma significativa tanto 1) el papel de la administración pública en la sociedad, junto con otros factores económicos y políticos, como 2) su organización y dinámica internas. Puesto de otro modo, al pensar el vínculo entre tecnología y administración, Ramió eleva su análisis hacia el Estado.

A partir de este enfoque, el argumento central del autor plantea una lógica de *coyuntura crítica* en el modo en que la administración pública incorpora la inteligencia artificial y la robótica. En este sentido, Ramió distingue dos posibles estrategias. La estrategia reactiva se caracteriza por una absorción irreflexiva y dependiente de los desarrollos tecnológicos alcanzados y promovidos por el capital privado. Por consiguiente, de seguir esta estrategia, la administración pública replicará en su propio funcionamiento los valores que incentivan el comportamiento de las pocas empresas que dominan el sector y perderá autonomía y capacidad efectiva para cumplir con sus metas específicas. En contraste, la segunda estrategia consiste en explotar la revolución tecnológica asociada a la difusión extendida de la inteligencia artificial y la robótica para repensar y renovar la organización y gestión de las instituciones públicas, de manera tal de asegurar la relevancia de la administración pública en un contexto de gobernanza. En síntesis, la estrategia proactiva abre un nuevo sendero de oportunidades no solo para que la administración se adapte y sobreviva al cambio tecnológico y a sus correlatos concomitantes en la sociedad, la economía y la política, sino también para resolver sus serios déficits que le impiden garantizar adecuadamente valores públicos.

El despliegue del argumento principal se organiza en una estructura de diez capítulos. En el primero de ellos, Ramió ofrece una descripción del modo o estrategia predominante de incorporar tecnologías a la administración pública. Este modo se ha caracterizado, fundamentalmente, por priorizar la introducción de las innovaciones tecnológicas diseñadas por el sector privado en la provisión de servicios e información (*front office*), relegando casi por completo la renovación de los sistemas internos de gestión (*back office*). De todos modos, aquí se subraya que la mejora de la gestión interna, una inteligencia institucional perfeccionada también redundan en una atención más eficiente al ciudadano. Retomando el argumento principal de la obra, solo una estrategia proactiva posibilitará conciliar ambas renovaciones y evitar la dependencia estatal respecto del mercado privado y sus valores.



En el capítulo 2, Ramió avanza en un segundo diagnóstico. Si, en el primer capítulo, se describió el modo imperante de introducir tecnologías en la administración pública, en el segundo, se observa, en la parte tecnocrática de esta, la existencia de una combinación conflictiva de modelos y culturas burocráticas con resultados perversos: ineficiencia, pérdida de seguridad jurídica e institucional, discrecionalidad y corrupción. Además de no lograr aún una conciliación adecuada de estos modelos y culturas, ninguno de ellos pudo atender seriamente al proceso de *smartificación* y robotización de la administración, ni, más en general, prever su importancia actual y futura. Adicionalmente, la parte política de la administración agrega complejidad a este conflicto, debido a que opera con una lógica diferente, más bien ideológica, partidista y personalista, en función de la extracción social y profesional de los actores que ocupan posiciones políticas.

En el capítulo 3, escala abiertamente desde la descripción hasta la prescripción. El esfuerzo descriptivo realizado en los dos primeros capítulos muestra la necesidad de integrar los modelos y culturas presentes en la administración –burocrática, gerencial y de gobernanza– y articularlos de una manera ordenada, en vínculo con los retos y exigencias contemporáneos provenientes de la revolución tecnológica en curso. Resulta deseable, siguiendo con el razonamiento, lograr que dos almas convivan: una líquida, abierta, colaborativa y creativa, y otra sólida, predecible y constante. Es la estrategia proactiva la que puede promover un cambio así de favorable en el paradigma de administración pública.

El capítulo 4 precisa de qué se trata la potencial convivencia virtuosa en la administración pública de las dos almas previamente definidas. Aquí se sostiene que la burocracia es necesaria, tanto como inevitable, a fin de conservar criterios de autonomía respecto de lógicas corporativas y sindicales, neutralidad, igualdad y equidad, pero suele generar, al unísono, graves consecuencias negativas: error humano, ineficiencia, discrecionalidad, costos económicos relativamente elevados, clientelismo y corrupción. En este sentido, la robotización y automatización de la burocracia es una enorme oportunidad para proteger los criterios valiosos correspondientes a un modelo burocrático y disminuir o eliminar sus consecuencias indeseables. Puesto de otro modo, Ramió empieza a imaginar, a partir de la implementación de una estrategia proactiva, el desarrollo de un modelo burocrático sin burócratas.

En los capítulos 5, 6 y 7, el autor detalla los potenciales efectos positivos de una estrategia proactiva que introduzca la inteligencia artificial y la robotización en aspectos específicos de la gestión pública. En el capítulo 5, Ramió destaca las ventajas formidables e imprescindibles de la aplicación de las nuevas tecnologías inteligentes a las actividades transaccionales —acceso, manejo e intercambio de datos—. La actividad burocrática y la prestación de servicios pasarían, entonces, a obtener significativas ganancias en términos de eficacia y eficiencia. Sin embargo, la administración pública tiene en su función proactiva la tarea indelegable de aportar valor ético y social a las tecnologías e inducir a las empresas a emular esas contribuciones bajo una nueva concepción de la Responsabilidad Social Corporativa.

En el capítulo 6, Ramió afirma que la inteligencia artificial y la robótica no solo permiten mejorar la gestión de los servicios públicos cuando esta es responsabilidad directa de las administraciones públicas, sino también la gestión indirecta; es decir, aquella liderada por organizaciones privadas con y sin ánimos de lucro. Más aún, la inteligencia artificial y la robótica pueden transformar positivamente la colaboración entre el sector público y el privado en un nuevo modelo de gobernanza en la gestión de los servicios. El capítulo 7 sigue la línea de trabajo del anterior en la medida en que se anima a cuestionar la relación entre la administración pública y los diferentes actores de la sociedad civil en el contexto de la revolución tecnológica presente. Se abordan aquí, con particular énfasis, tanto las nuevas demandas de la ciudadanía como sus recursos incrementados, al momento de exigir más participación en la toma de decisiones públicas y de intensificar la rendición de cuentas al poder político y a la gestión estatal.

El capítulo 8 pone de relieve, tal vez, una de las tareas más exigentes de la estrategia proactiva. Según Ramió, las administraciones públicas deben regular criteriosamente el proceso de implementación interna de la inteligencia artificial. A diferencia de las empresas privadas, la gestión pública no interactúa con clientes, sino con ciudadanos portadores de múltiples derechos. Por lo tanto, las instituciones públicas deben asegurarse de que los datos y algoritmos comprendidos en la *smartificación* de su gestión interna respeten los principios básicos de la ciudadanía, sin caer en lógicas de discriminación.

Los últimos dos capítulos se dedican a evaluar las consecuencias presentes y futuras de la *smartificación* y robotización sobre el empleo público y los principios que guían su organización. Si bien este es aún el reino de la incertidumbre, una certeza resulta evidente: el cambio tecnológico que estamos presenciando viene a colisionar con la forma vigente de dimensionar y ordenar a los empleados públicos. En los capítulos 9 y 10, Ramió intenta acotar la incertidumbre, precisando el impacto segmentado en términos de pérdida de empleo y señalando aquellas actividades y perfiles más amenazados, los más resistentes y los que surgirán debido a la necesidad de gobernar las nuevas tecnologías. En este sentido, el autor empieza a dar respuestas a ciertas preguntas centrales que una estrategia proactiva debe responder correctamente: ¿qué tipos de perfiles profesionales y nuevas competencias requiere la administración pública del futuro? ¿Cómo gobernar y gestionar la nueva organización del trabajo en el empleo público?

En definitiva, por el objetivo explícito —determinar los problemas y oportunidades que surgen de la incorporación de la inteligencia artificial y la robótica a la administración pública—, el enfoque elegido para alcanzarlo —el *doble impacto* mutuamente relacionado de la revolución tecnológica en curso sobre el papel de la administración pública en la sociedad actual y futura, por un lado, y sobre la organización y dinámica interna, por otro— y el argumento principal —concebir una lógica de *coyuntura crítica* en el modo incorporar la inteligencia artificial y la robótica en la administración—, la obra de Ramió se ofrece como una lectura necesaria y referencial del campo disciplinar, al tiempo que se convierte en un pilar sólido para profundizar en próximos estudios sobre la temática.



## 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@jefatura.gov.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 u otras organizaciones:**

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 27 275, 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 Gestión y Empleo Público - Jefatura de Gabinete de Ministros

Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina

Marzo 2020



ea

