

ISSN 2525-1805

VOL. 2 | N.º 1

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

AGO-NOV 2017

ESTADO ABIERTO

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

VOL. 2 | N.º 1

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Gonzalo Straface

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Equipo Editorial

Mario Katzenell

Karina Nieto

Isidoro Sorkin

Nicolás Vázquez

Natalia Larsen

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección Nacional Escuela de Alta Dirección Pública, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público del Ministerio de Modernización de la Nación. 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.

Ministerio de Modernización de la Nación
Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 706), San Nicolás, Ciudad Autónoma de Buenos Aires
C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 706

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>
<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805

ÍNDICE

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

ARTÍCULOS

<i>Carles Ramió</i>	Diagnóstico de un modelo público de gestión de recursos humanos. El caso de España	13
<i>Fernando Jaime</i> y <i>Penélope Vaca Avila</i>	Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas	51
<i>María Melina Guardamagna</i>	Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza	77
<i>Guillermo Schweinheim</i>	El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros	115
<i>Daniel Cravacuore</i>	La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis	167

COMUNICACIONES

José Manuel Canales Aliende Algunas reflexiones sobre la actual crisis de la democracia participativa 193

RESEÑAS

Daiana Estefanía Yovan Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la Región, de Alejandra Naser y Álvaro Ramírez-Alujas 211

Ignacio Salaverri ¿Unidos en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires, de Julián Bertranou, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (eds.) 217

COLABORACIONES

Página de colaboraciones

221

Editorial

Estado abierto ha cumplido un año, y el presente número inaugura el segundo volumen de la publicación. Cinco artículos, una comunicación y dos reseñas resumen su contenido. Destacamos el trabajo de Carles Ramió, «Diagnóstico de un modelo público de gestión de recursos humanos: el caso de España», que nos ofrece un análisis sobre el estado actual de esa gestión especializada en la administración pública española. A través de una evaluación cruda y realista del tema, alejada de un discurso políticamente correcto, el artículo denuncia el regreso de prácticas clientelares en España durante las últimas décadas. El autor desarrolla este tema tabú mostrando a una clase política que se entromete en exceso en los ámbitos técnicos del sector público, olvida su responsabilidad en la formulación de una estrategia política y abusa de las perversas capturas de carácter corporativo y sindical.

En «Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas», Fernando Jaime y Penélope Vaca Avila desarrollan un análisis conceptual de la *evidence-based policy*, enfoque que destaca la necesidad de que el diseño de políticas públicas esté rigurosamente informado por evidencia objetiva, es decir, que posea estricta fidelidad científica. Los autores señalan que, recientemente, han surgido casos paradigmáticos de vinculación entre política pública y evidencia, lo cual ha generado un incipiente debate académico. El artículo examina de manera comparativa dos experiencias pioneras, una británica y otra estadounidense, describiendo sus características y logros. No obstante, los autores observan que aún no se ha acordado una definición normalizada que identifique estas prácticas, tarea que emprenden explorando distintas definiciones de este concepto en la literatura especializada, los métodos para determinar la evidencia, y los riesgos y las limitaciones de este enfoque.

Los tres artículos restantes abordan diferentes aspectos de la gestión pública que tienen en común su referencia a la experiencia argentina. En «El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes,

desarrollo y escenarios futuros», Guillermo Schweinheim echa nueva luz sobre una de las áreas de la administración pública que mayores avances ha registrado en las últimas décadas. En particular, el autor pretende demostrar que la experiencia argentina no ha sido ajena a las de otros países de América Latina —que ocurrieron casi simultáneamente—. Schweinheim se propone comprobar que la aplicación de la teoría de sistemas que se ha dado en la Región tiene sus orígenes en una red de expertos constituida en los sesenta y setenta, cuando aún se encontraba vigente el paradigma de la CEPAL, el ILPES y la OEA de reforma administrativa para el desarrollo.

El artículo «Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza», cuya autora es María Melina Guardamagna, somete a un análisis crítico la implementación de la política de ordenamiento territorial que ha desarrollado la provincia argentina de Mendoza. Aporta así su reflexión sobre una experiencia particular y señala la necesidad de que este tipo de evaluaciones se extienda a otros casos que abundan en América Latina y en el resto del mundo. La política de ordenamiento territorial mendocina tiene como soporte jurídico la Ley N.º 8051, norma que orienta el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) a partir de una concepción sistémica del territorio, una planificación normativa y un proceso de participación ciudadana. El trabajo analiza los contrastes entre la prescripción normativa y las actividades efectivamente desarrolladas por los actores participantes para avanzar en la implementación de la política, en especial, en el diseño del Plan de la Provincia, haciendo hincapié en el examen de las etapas que van desde la audiencia pública hasta la remisión del proyecto del PPOT a la Legislatura.

Por último, en «La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis», Daniel Cravacuore presenta los elementos indiciarios que podrían explicar las características particulares que adquiere el proceso de recentralización municipal en la Argentina. La tímida descentralización municipal iniciada durante la transición democrática en 1983, que tuvo características diferenciales respecto de otras registradas

en América Latina, se ha visto afectada en los tres últimos quinquenios por tendencias recentralizadoras, equivalentes a las de otros países, pero con particularidades locales. El autor entiende por *recentralización municipal* al proceso político caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión local; la retención de regalías sobre la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos.

La comunicación de José Manuel Canales Aliende, «Algunas reflexiones sobre la actual crisis de la democracia participativa», le atribuye la crisis, fundamentalmente, al proceso de globalización. Postula una transformación de la democracia en un sentido más participativo, transparente, de calidad, más reflexivo y pluralista. Una de las reseñas, preparada por Daiana Yovan, comenta el libro *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la Región*, de Alejandra Naser y Álvaro Ramírez-Alujas, considerado una brújula para los gobiernos que intentan implementar la filosofía del gobierno abierto en la Región. Una segunda reseña, a cargo de Ignacio Salaverri, aborda el libro *¿Unidos en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires*, de Julián Bertranou, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (eds.). En esta obra, reconocidos especialistas aportan detallados estudios sobre cinco campos de políticas específicas y construyen una matizada cartografía de la unidad subnacional más importante de la Argentina.

Como ya es habitual, seguimos convocando a los estudiosos del Estado y las políticas públicas a que nos envíen sus colaboraciones para su futura publicación en *Estado abierto*.

ARTÍCULOS

Diagnóstico de un modelo público de gestión de recursos humanos. El caso de España

Por *Carles Ramió**

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar un diagnóstico sobre los problemas actuales de la gestión de recursos humanos. Se analiza el caso de España mediante una evaluación real y, por tanto, cruda y alejada de los discursos políticamente correctos. En este sentido, se hace hincapié en un tema tabú: el regreso del modelo clientelar en España en las últimas décadas; una clase política que se entromete en exceso en los ámbitos técnicos del área, pero que olvida tanto su responsabilidad en la formulación de una estrategia política como las perversas capturas de carácter corporativo y sindical.

Palabras clave

España - gestión pública - recursos humanos - estrategia política.

Abstract

This article presents a diagnosis of current problems in human resources management, taking Spain as a case study. It presents a realistic evaluation, and hence a crude one, quite far away from political correctness. In this sense, it tackles upon a sensitive, taboo subject: the resurgence in this country, during the past decades, of a clientelist model, whereby a political class excessively intrudes into the technical aspects of this area, while forgetting both its responsibility in the formulation of a political strategy and the diffusion of perverse corporate and union captures.

* Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra.

Key words

Spain – public management – human resources – political strategy.

Introducción

La revolución tecnológica 4.0. ha facilitado un gran empoderamiento ciudadano que se manifiesta no solo en la economía colaborativa, sino también en otras dimensiones de carácter político, educativo y cultural. Las instituciones y organizaciones que ejercen de intermediarios sociales corren el riesgo de desaparecer si no son capaces de generarles un nuevo valor a sus contribuciones. Medios de comunicación, editoras de enciclopedias, universidades podrían evaporizarse.

Las administraciones públicas no son una excepción, ya que, fundamentalmente, median entre la ciudadanía y el bien común o interés general. Esta encrucijada pone en juego su propia supervivencia, lo que no supone su desaparición física, sino conceptual: perder significación en las redes de gobernanza, que son cada vez más complejas y en las cuales comparten espacio con empresas privadas, ONG y diferentes modelos alternativos de organización social. Además, están en horas bajas por la impotencia de la política para resolver buena parte de los problemas y retos ciudadanos. El poder real se encuentra difuso en la economía, y los partidos políticos no hallan las palancas para generar las soluciones que la ciudadanía exige. En su acepción más amplia, el Estado es cada vez más irresponsable, ya que no puede asegurarle trabajo, retribuciones dignas, vivienda, prestaciones sociales, e incluso seguridad, a una sociedad temerosa y crispada. Esta incapacidad revierte de manera muy negativa en la administración de lo público, dado que su principal fuente de energía reside en la fuerza del poder político.

Muchos son los retos, y, atezada por un modelo organizativo y un sistema de gestión de sus recursos humanos totalmente obsoletos, la administración pública española no posee capacidad de reacción. Los desafíos del siglo XXI no pueden enfrentarse con un modelo conceptual propio del siglo XIX. Pero, además, la han paralizado capturas de carácter

político, corporativo y sindical. A pesar de esta situación estructural tan negativa, durante los cuarenta años de singladura democrática, se ha logrado prestar servicios de gran calidad y de forma bastante eficiente, y construir un Estado de bienestar. Es un milagro solo explicable por el dinamismo de la clase política y los empleados públicos, dos colectivos desprestigiados socialmente—de manera injusta—, que adoptaron modernas formas de liderazgo y de gestión en la prestación de servicios. Sin embargo, ninguno se ha preocupado lo suficiente por lograr un mayor refinamiento institucional y modernizar las anticuadas arquitecturas organizativas.

En la próxima década, se llevará a cabo un proceso de jubilación masiva en el sector estatal, y se estima que entrará un millón de efectivos, que prestarán sus servicios hasta 2070. Esta es una enorme oportunidad para renovar el sistema que no puede dejarse escapar. En los próximos cincuenta años, se experimentarán cambios vertiginosos de la mano de las tecnologías de la información, la robótica y la biomedicina. El papel de la administración pública será distinto en el marco de una sociedad del aprendizaje, y sus modelos organizativos deberán ser mucho más contingentes y, por tanto, adaptables a los cambios.

Pero la ciudadanía permanece dormida; y las administraciones, en reposo, sin ninguna expectativa de romper pautas culturales, institucionales y organizativas de carácter mineral. Si no se realiza ahora mismo un esfuerzo de análisis de prospectiva que impulse un proceso de cambio y de modernización rápida y radical, la administración pública puede *perder el tren* para los próximos cincuenta años. Y ello puede implicar su irrelevancia en las futuras redes de gobernanza público-privadas.

Es insensato que se seleccionen a los empleados del futuro con pretéritos sistemas memorísticos y temarios que perderán su consistencia y actualidad en muy pocos años. Es incomprensible que los nuevos servidores públicos entren en un modelo organizativo y de gestión de recursos humanos totalmente obsoleto en cuanto a los vínculos —¿tiene sentido que la mayoría siga siendo funcionario?—, de una falta clara de definición de competencias, aptitudes y actitudes, de una carrera administrativa y unas tablas retributivas

insensatas que residen en una burbuja autista y autárquica con relación al resto del mercado laboral. En la próxima década, ingresarán jóvenes muy bien preparados, adaptados a la era digital y con enormes capacidades de aprendizaje. Pero pueden alistarse en un contexto de cultura institucional y organizativa tan anticuado que castre de raíz todas sus potenciales capacidades y, en pocos años, los transforme en empleados rutinarios y corporativos.

Es ahora el momento de modernizar la administración de lo público. Para ello, se necesita un cambio radical que dinamite su modelo organizativo y, en especial, su sistema de gestión de recursos humanos. Las empresas y los grupos sociales organizados son indispensables para lograrlo con el sector público al mando —cuyo papel es el de director de orquesta o *metagobernador*—. A través de un pensamiento estratégico y prospectivo, debe definirse un modelo de futuro, por ejemplo, sistemas meritocráticos para el acceso de los robots —se especula que el 30 % de los puestos administrativos actuales se suplantarán por robots— y en un modelo de gobernanza de la robótica.

El objetivo de este artículo es ofrecer una nueva perspectiva de la gestión de recursos humanos vinculada a la administración pública del futuro. Este punto es el elemento más crítico que repercute en la calidad institucional y organizativa del sector. Puede ser la gran rémora que impida la renovación y modernización —como sucede desde hace unas décadas— o la palanca de cambio para regenerar las administraciones. Durante todo el siglo xx y principios del siglo xxi, se ha intentado introducir en la agenda pequeñas y muy esporádicas mejoras incrementales que no pudieron evitar el actual modelo caótico y anticuado. El último intento fue la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que tiene más de diez años de antigüedad. A pesar de proponer interesantes novedades —regulación de la dirección pública profesional, carrera horizontal y evaluación del desempeño—, no ha logrado implementar ninguna de estas tres propuestas, que podrían haber mejorado el sistema de recursos humanos¹.

¹ En un debate que mantuvimos hace poco tiempo con el ministro impulsor de esta ley, Jordi Sevilla, coincidió con nosotros en que su implantación había sido un fracaso y que, quizá,

El mundo avanza muy velozmente, y el sector público responde al reto de la modernidad con pequeñas innovaciones que generan resistencias políticas, corporativas y sindicales como si representaran una auténtica revolución conceptual. Es probable que este trabajo genere polémica; sin embargo, ese no es su objetivo, sino, simplemente, abordar el tema para pensar opciones innovadoras, modernas y sostenibles en el tiempo. Un debate académico serio, abierto y sin complejos puede mejorar su calidad y el nivel de acierto sobre la futura agenda de cambios que introducir en el sistema. La mejor forma de defender las instituciones públicas es reconocer sus problemas y adoptar una posición proactiva que permita estar en sintonía con los cambios tecnológicos, económicos, sociales y políticos. Contribuir a mantener el *statu quo* de una situación disparatada e insostenible implica colaborar en su decadencia y muerte intelectual. Solo si se intenta escapar de la zona de *confort*, se estará en condiciones de contribuir modestamente a su renacimiento y sostenibilidad económica.

1. Entre la muerte y la supervivencia institucional: una administración pública del pasado que debe migrar hacia el futuro

La administración pública siempre ha estado en crisis, entre otros motivos, por falta de legitimidad social, por su tormentosa relación con la política, por la dificultad para atender los retos de las demandas sociales, por su alambicado sistema de funcionamiento interno y por las constantes capturas corporativas. Pero, en esta primera mitad del siglo XXI, la crisis está a punto de saltar a un plano incontrolable y peligroso que pone en duda la supervivencia institucional. El mundo contemporáneo muestra indicios claros de un cambio radical y extremo, donde lo imposible pierde su carácter, y se fracturan los conceptos, postulados y axiomas indiscutibles de los últimos siglos. Todo es incertidumbre ante la profundidad y la

ya había pasado el tiempo de las tímidas mejoras incrementales. Estamos de acuerdo con el Exministro en que ahora hay que intentar una estrategia de carácter mucho más radical y disruptivo, aspirar a explotar el actual sistema y proponer un nuevo modelo, es decir, totalmente reformulado, sin capturas conceptuales históricas ni de los diversos intereses creados.

velocidad de los cambios, y a la administración pública le quedan pocos anclajes a los que sujetarse para afrontar con garantías las turbulencias tecnológicas, económicas, sociales y políticas.

En España, el sector público acoge en su seno a miles de administraciones públicas independientes —estatal, autonómicas y locales—, decenas de miles de organismos —administración nuclear, organismos autónomos, agencias, empresas públicas, consorcios— y agrupa a 3100000 empleados, sean funcionarios, interinos o laborales. Vía gasto público, maneja el 40% del PBI del país. Interacciona con el sector privado con y sin ánimo de lucro por valor de cerca de doscientos mil millones de euros anuales, es decir, un 20% del PBI. Varios millones de empleos privados dependen de manera estructural —vía conciertos o externalizaciones— o coyuntural —obras públicas, prestación de servicios esporádicos— de estas relaciones público-privadas.

La hipótesis de partida de este trabajo es que las próximas décadas pondrán en juego la supervivencia conceptual de la administración pública: o se renueva institucionalmente de forma robusta y creativa o desaparece. En otras palabras, si no se toman medidas drásticas, perderá el papel de mayor relevancia en el actual y complejo sistema de gobernanza. La tendencia natural es ir avanzando hacia su insignificancia, su muerte conceptual. Los enormes cambios que se han experimentado a nivel tecnológico, económico, social y político entre finales del siglo pasado y principios del presente parecen ser solo la punta del *iceberg* de la gran metamorfosis que se avecina. Es probable que el *gran cambio* que todos esperan entre la ilusión y la angustia ya se haya producido, y que la administración pública todavía no lo haya advertido.

Como estas transformaciones siguen una lógica compleja y no lineal, analizar sus complicadas sinergias es casi imposible; por ello, debe presentárselas de forma lineal, es decir, simplificada y reduccionista (Ramíó, 2017). Primeramente, debe hacerse hincapié en su catalizador: la tecnología. La sublevación tecnológica se asienta sobre tres pilares: la revolución de la información, la robótica y la biomedicina. En cuanto a la primera, existen indicios más claros de la radicalidad de la

transformación: Internet, *big data*, inteligencia artificial y surgimiento de la infoeconomía. Sobre la robótica, de inminente florecimiento, se estima que puede llegar a suplantar hasta el 30% de los actuales puestos de trabajo, fundamentalmente, en el sector servicios. Respecto de la biomedicina, el grado de especulación es mayor, pero se prevé que futuros descubrimientos e inventos revolucionarios podrán reducir enfermedades e incrementar la longevidad.

Los cambios tecnológicos están transformando de manera substancial el modelo económico; hasta ha llegado a plantearse el surgimiento de un nuevo paradigma económico de carácter poscapitalista (Mason, 2016). En efecto, la infoeconomía supone un reto para el modelo capitalista, ya que opera en forma de cuasimonopolios, lo que atenta contra el principio de libre competencia, la privacidad, las reglas laborales y promueve la evasión. Detrás de un discurso innovador y disruptivo, se esconde un capitalismo salvaje (Keen, 2016). Pero lo que más perplejidad le genera al sistema capitalista es la nueva economía colaborativa, que surge al calor de las tecnologías de la información, cuyos proveedores son, a su vez, los consumidores. Se gestiona la información, un recurso infinito y no escaso, y se generan productos y servicios a los que es difícil ponerles un precio, ya que muchos de ellos son gratuitos. La nueva economía colaborativa social y benemérita fluye con fuerza más allá de los canales y las leyes clásicas del modelo capitalista (Mason, 2016). A esta hay que añadirle la colaborativa capitalista, que usurpa importantes espacios de la economía tradicional, por ejemplo, Uber y otras nuevas empresas similares.

También la economía ha sufrido modificaciones debido a la globalización. A nivel mundial, el libre comercio ha sido una vieja aspiración económica y política por décadas. Después de pruebas y vacilaciones, en los ochenta, los países desarrollados de Occidente impulsaron la globalización con la idea de que generaría mayor riqueza. Esto es cierto en términos generales, ya que, precisamente, en aquellos países, se han forjado graves externalidades negativas. La libre competencia mundial se torna difícil cuando existen enormes asimetrías en las condiciones de trabajo y salariales de los países más poblados —la China y la India—

y los países desarrollados. La tesis de Trías de Bes (2013) consiste en que la globalización ha sido prematura y que es un caso espectacular de negligencia de las élites políticas y económicas de los países centrales. La infoeconomía, la economía colaborativa y la globalización han puesto en jaque la sostenibilidad económica de los aparatos administrativos —nacionales, subnacionales e incluso supranacionales— y de sus políticas y servicios: la infoeconomía y las grandes empresas globalizadas apenas pagan impuestos; la economía colaborativa es gratuita; y la colaborativa agresiva y capitalista, difícil de regular y manifiesta una tendencia globalizadora poco susceptible a tributar.

A estos riesgos de difícil sostenibilidad económica de las administraciones públicas hay que agregarles el problema de una nueva distribución del poder en la sociedad de la información. Este es ahora el gran recurso estratégico, la fuente de poder, y se encuentra en manos privadas. Las grandes empresas de la infoeconomía, como Google, Facebook o Amazon, son las que dominan los macrodatos o *big data* y, por tanto, están en condiciones de dirigir la sociedad según su interés. La tecnología ha facilitado el surgimiento del Gran Hermano, pero este es fundamentalmente privado.

Sin embargo, en paralelo, la información se ha democratizado y ha empoderado a los ciudadanos, quienes están interconectados y tienen capacidad de generar información y opiniones. Esta nueva clase social, los *ciudadanos cultos universales* (Drucker, 1993; Mason, 2016) utilizan las tecnologías de la información de forma hedonista —la denominada *nueva cultura selficéntrica*— y les ceden de manera casi pueril e insensata sus datos más privados a las grandes empresas de la infoeconomía (Keen, 2016). No obstante, tienen en sus manos la posibilidad de influir en los poderes públicos y privados, lo que Mason (2016) denomina una potencial *bella revuelta*.

Respecto de lo social, los cambios tecnológicos y económicos están incidiendo de manera muy convulsa, sobre todo, en las sociedades avanzadas. Las nuevas reglas económicas o su falta hacen muy vulnerables

a buena parte de las capas sociales. El empleo se precariza hasta niveles extremos: el núcleo de bienestar, empleo estable y razonablemente retribuido, se hace cada vez más diminuto; y el precario y mal retribuido se extiende. El impacto de la robótica puede acabar con un elevadísimo porcentaje de los empleos actuales. La sociedad se siente desconcertada, desamparada y desesperada. El estado anímico de la población de los países desarrollados es de un miedo extremo ante la certidumbre del desastre ya consolidado y la incertidumbre de uno mucho mayor por venir. Esta ciudadanía crispada y con miedo le exige a la política soluciones que no están a su alcance. Las administraciones públicas se encuentran en situación de jaque: no pueden atender estas nuevas demandas sociales y no saben cómo regular tantas novedades. La legión de ciudadanos con trabajos precarios y mal retribuidos apenas aporta recursos a las arcas públicas y exige protección y más servicios. Por este motivo, está en juego la legitimidad de los poderes públicos como prestadores de servicios, protectores y agentes redistributivos. La ciudadanía se siente a la intemperie y mira cada vez con más recelo y envidia a los empleados públicos que viven en una burbuja de *confort* gracias a su estabilidad y a sus más que dignos salarios. Ante la impotencia institucional, pueden exigir que los empleados públicos dejen de vivir en su burbuja y compartan el frío de la intemperie. El empleo público tal y como ahora lo conocemos también está en riesgo.

La política se muestra totalmente impotente. Desde hace tiempo, el poder ya no está en sus manos, sino en la economía, y ha renunciado a sus funciones de regulación y control de los mercados. Se ha creado una red de instituciones públicas del tipo agencias reguladoras nacionales o supranacionales —Unión Europea y Unión Monetaria—, en las que los agentes reguladores son tecnócratas articulados en comunidades epistémicas de carácter profesional cada vez más blindados de la política y de los políticos. Con el consentimiento de todos, hemos decidido que la regulación económica es un tema demasiado serio para políticos sin experiencia. El problema reside en que los ciudadanos pueden influir en la política, pero no en agencias independientes, mucho menos en mercados que operan con vida propia. Es una paradoja, ya que la propia ciudadanía

ha alentado esta pérdida de influencia sobre la economía. Los partidos y líderes en el Gobierno se dedican a *gobernar en el vacío* (Mair, 2015). Los ciudadanos contemplan perplejos cómo los canales democráticos ya no les ofrecen opciones diferenciadas; las distinciones entre izquierda y derecha se han diluido por la impotencia de la política para hacer política en mayúscula, que no es otra que la económica. Si la política y el gobierno político son impotentes, automáticamente, la administración pierde la mayor parte de su fuerza: su capacidad para influir y dar respuesta a los problemas sociales. Por tanto, la actual impotencia de la administración pública reside en la impotencia de la política.

¿Y cómo responde la administración a todos estos retos? Su réplica es caótica, inconsistente y ensimismada en capturas institucionales de anticuados diseños, y en lógicas feudales y corporativas de tiempos pretéritos. La administración pública de un país es un enorme continente que congrega gradas islas que se articulan de forma compleja, con lógicas más centrífugas que centrípetas, en miles de feudos institucionales — ministerios, consejerías, concejalías, organismos autónomos, agencias, empresas públicas, consorcios etc.—. Pero este continente también aglutina millares de pequeñas islas que representan las administraciones locales de los pequeños municipios. Entre todas estas, hay una compleja red de comunicaciones —carreteras, puentes, aviones, barcos y, recientemente, drones— que intentan cohesionar el continente aunque no siempre lo logran, ya que el deporte que genera más entusiasmo a la afición, tanto política como administrativa, consiste en levantar barricadas para que cada feudo o isla pueda vivir en una insensata autarquía. Si, en la estructura, hay una tendencia natural a la fragmentación, esta se torna espectacular en la feligresía —empleados públicos— que puebla este complejo y singular continente. En el ámbito subjetivo de los recursos humanos, se sigue una lógica tribal al calor de diferencias estructurales: políticos versus profesionales; funcionarios versus interinos; funcionarios versus laborales; categorías, grupos y cuerpos, sindicalizados versus no sindicalizados, etc. Cada tribu posee pautas de comportamiento formales e informales, religión, derechos y obligaciones formales y tácitas, y natural aspiración a autogobernarse tribal o corporativamente. Las unidades de

recursos humanos luchan por la gobernanza de un sistema primitivo, salvaje y casi familiar, pero, raras veces, logran unificar la acción, ya que se enredan en alambicadas normas que ellas mismas han ido tejiendo para lograr reglas unitarias preñadas de excepciones impuestas históricamente por distintas correlaciones de fuerzas y acopio de poder de las tribus de empleados públicos.

Todos estos elementos de carácter exógeno y endógeno tornan irrelevante la administración pública en el modelo actual de gobernanza, un modelo inevitable y positivo. La complejidad de los actores y de los problemas vinculados a la defensa del bien común y el interés general ya no puede resolverse exclusivamente por los poderes públicos. Es imprescindible la colaboración de las empresas, el tercer sector, los movimientos sociales, las redes de ciudadanos empoderados y colaborativos.

Pero esta voluntad y este modelo plural, horizontal, democrático y participativo tienen un aroma pueril o de inconsciencia tanto a nivel conceptual como operativo. A nivel conceptual, no parece que las empresas sean adecuadas para defender el bien común y el interés general, tampoco lo son el tercer sector, los movimientos sociales, los ciudadanos empoderados en redes sociales y sistemas colaborativos. Todos estos actores buscan sus propios objetivos, que, raramente, coinciden con el interés general. A nivel operativo, resulta complicado que la pluralidad y la horizontalidad puedan acreditar un desempeño eficaz y eficiente. Un único músico no puede efectuar la defensa del interés general. Se necesita una orquesta que componga e interprete de forma democrática una determinada partitura. Pero, para su buen desempeño, debería contar con un director que los dirija e interprete la partitura en caso de desacuerdos entre los músicos.

Como se ha mencionado, la literatura sobre gobernanza hace hincapié en la necesidad de un metagobernador, un director. Esta función solo debería ejercerla la administración pública en el contexto de un gobierno legitimado políticamente por la democracia representativa, una posición privilegiada que ahora está en riesgo. Hoy en día, la administración pública posee grandes déficits; dadas las losas institucionales y corporativas,

carece de la agilidad y la inteligencia necesarias para poder ejercer como metagobernadora. Por ejemplo, una alianza entre Google, Amazon, Facebook y algunas otras empresas similares es más potente, ágil, posee más información e inteligencia que cualquier poder público del mundo, incluso ante una eventual y difícil agregación de aquellos. Estas empresas se comportarán —si ya no lo hacen— como directores de una orquesta en la que el poder público, en el mejor de los casos, solo puede aspirar a ser un solista destacado, o, en el peor, a ser un músico más de los muchos que posee esta orquesta que se llama gobernanza.

Para que la administración pública ejerza el papel metagobernador, hace falta lograr dos objetivos: por una parte, que el poder político recupere su capacidad para influir en la economía y los mercados; por otra, que la maquinaria de la administración pública sea más ligera, flexible, contingente, inteligente y con mayor capacidad de aprendizaje. Asimismo, para que todo ello sea posible, debe abandonar marcos conceptuales anticuados, inercias y capturas históricas y superar su ensimismamiento corporativo. La administración pública es compleja, es un fenómeno poliédrico que posee muchos ingredientes que deben combinarse en una coctelería muy fina y precisa: objetivos, estructuras, procesos, recursos humanos y económicos, tecnología, etc. Todos son necesarios para conseguir el objetivo de un cóctel que podemos llamar *metagobernador*.

Pero los manuales de organización coinciden en que hay dos componentes fundamentales: objetivos y recursos humanos. Si estos no poseen la calidad necesaria, el resultado será negativo, por más que la tecnología, los procesos, los recursos económicos y la estructura estén bien resueltos. De una buena definición de los objetivos y de la calidad de los recursos humanos, depende la supervivencia de la administración pública como el actor más relevante en el ecosistema de la gobernanza.

Los objetivos de la administración pública son complejos, numerosos, contradictorios y, muchas veces, abstractos. Pero, en estos momentos, todos ellos pueden aunarse en una única meta: luchar por la supervivencia, combatir para recuperar la relevancia perdida, bregar por ser el metagobernador. Y el

modelo de gestión de los recursos humanos debe orientarse decididamente a conseguir esta gran y difícil meta. Las reglas de juego, los mecanismos de incentivos y desincentivos tienen un papel fundamental. Y para que estas nuevas normas estén en sintonía con el objetivo de recuperar el protagonismo de la administración pública, es imprescindible introducir nuevas técnicas de gestión y un discurso disruptivo que permita sublevarse a un marco conceptual claramente anticuado, pero que ha logrado tan elevado grado de mineralización que se contempla como una red de axiomas intocables y totalmente inalterables. Hay que dinamitar los viejos conceptos y los axiomas cristalizados, o será imposible generar un nuevo modelo e implantar nuevas técnicas de gestión de recursos humanos.

También es imprescindible realizar un diagnóstico preciso sobre los principales problemas vinculados a la gestión de los recursos humanos: el regreso del modelo clientelar; la intromisión en exceso de la política en la gestión de personal; el déficit de una auténtica política de personal; la burocracia como encubridora de las lógicas de carácter corporativo; las capturas sindicales; una cultura administrativa excesivamente acomodada y la grave falta de motivación del empleado público; unidades de recursos humanos conservadoras y capturadas por los problemas anteriores; y, finalmente, la necesidad de prepararse para el impacto de la inminente revolución de la robótica en la organización del trabajo en la administración pública.

2. El regreso del modelo clientelar

La vuelta del modelo clientelar en España quizá sea el hecho más significativo de la gestión de los recursos humanos en las últimas cuatro décadas. Existe abrumadora evidencia empírica sobre este fenómeno: se calcula que, aproximadamente, la mitad de los empleados públicos² contratados desde la instauración de la democracia ingresó al Estado

² Según los últimos datos disponibles del Registro Central de Personal (2016), el 40% de los empleados públicos no son funcionarios: 18% en la AGE, 36% en las Comunidades Autónomas, 55% en las Universidades y el 62% en la Administración local.

sin respetar los principios de igualdad, capacidad y mérito, o alguno de ellos. Es una práctica habitual que se contrate a los laborales y los interinos de esta manera. Incluso, en el contingente de personal funcionario, existen situaciones heterodoxas. Esto también sucede con un porcentaje de funcionarios nada despreciable.

¿Cómo es posible que incluso los funcionarios no accedan a la administración pública de acuerdo con los principios de igualdad, capacidad y mérito? A continuación, se expondrán tres ejemplos de cómo esta paradoja ha sido materialmente posible:

Un porcentaje significativo de los funcionarios accedió a su cargo mediante vías especiales de consolidación, sobre todo, en los casos de los interinos o de contratados administrativos transitorios. Periódicamente, se realizan concursos-oposición en los que la antigüedad en el Estado es el principal mérito. Esta lógica sigue vigente, y se prevé un proceso de consolidación de interinos de enormes proporciones durante el período 2018-2020, que afectará a varios centenares de miles. El problema de origen es que la mayoría de estos no ha accedido al interinato de forma meritocrática.

En el ámbito local, se suele convocar plazas unipersonales en las que se exigen perfiles tan precisos que coinciden a la perfección con la persona que se desea funcionarizar. Este sistema tampoco respeta los principios de igualdad, capacidad y mérito.

En los cuerpos docentes universitarios, ha operado durante décadas el conocido sistema de reclutamiento de carácter endogámico. La Universidad decide a su criterio —meritocrático o heterodoxo— a qué profesor funcionarizar y convoca una plaza con muchas garantías de que su candidato, bueno o malo, supere la oposición sin problema.

A pesar de estas prácticas, no puede afirmarse que buena parte de los empleados públicos haya accedido gracias a lógicas de clientelismo político, corporativo o, incluso, familiar. La hipótesis del artículo es que, salvo excepciones, en España, no se ejerció deliberadamente un sistema clientelar, sino que este es el resultado de una confusión y un accidente conceptual.

El modelo que rige en cualquier administración pública es el burocrático. Este paradigma se caracteriza por una contradicción desde su origen: principios y valores impecables en el ámbito público (Weber, 1993), y desempeño no solo discreto, sino disfuncional. Si bien el modelo burocrático puede favorecer la certidumbre y la seguridad jurídica, posee importantes externalidades negativas en cuanto a la eficacia y la eficiencia en la gestión. Es un modelo conceptual excesivamente encorsetado e incluso castrador, en el que los procesos importan mucho más que los resultados y sus impactos. Cualquier gestor público dedica una parte importante de su tiempo a «hacerse trampas al solitario», es decir, extorsionar y buscar vías alternativas para saltar las reglas del juego burocrático y lograr la eficacia y eficiencia de sus actuaciones (Ramíó, 2017).

En la gestión de los recursos humanos, el modelo burocrático ha llegado a un nivel de sofisticación y complejidad barroca por la abrumadora densidad normativa. Con la excusa del modelo, se ocultan un rancio corporativismo y un sinfín de excepciones y contradicciones que solo pueden explicarse por una mala aplicación de los principios burocráticos derivados de intereses coyunturales de carácter político, corporativo, sindical o de deficientes prácticas de gestión. Los gestores de recursos humanos suelen dedicar casi todo su tiempo a extorsionar al sistema y a «hacerse trampas al solitario», con el agravante de que asientan estratos geológicos totalmente contradictorios hasta hacer imposible una gestión razonable y razonada del personal. Realizar una política y una gestión racionales en esta materia resulta literalmente imposible, ya que entra en contradicción directa con la caótica estratificación geológica conceptual, es decir, impacta en diversos colectivos de empleados públicos.

Ante las externalidades negativas del paradigma burocrático, hace más de dos décadas, se ha instalado un modelo alternativo de carácter gerencial. Nacido de la mano de la Nueva Gestión Pública (NGP), este paradigma postula dos objetivos básicos: desburocratizar la administración pública —sin caer en la cuenta de que también podría implicar su desinstitucionalización— e introducir técnicas de gestión privada en el seno de la pública —sin reparar en las

diferencias entre ambas— (Ramió, 2001). Si bien este cambio ha contribuido a una prestación más cuidada de los servicios públicos, dado el énfasis en la eficacia y la eficiencia, deben tenerse presentes sus externalidades negativas: la pérdida de la importancia de la seguridad institucional y jurídica, que es el intangible que asegura el desarrollo económico y, con ello, el desarrollo humano de un país (Acemoglu y Robinson, 2014).

El resultado de este proceso de sustitución y concatenación de modelos es que la administración pública contemporánea se sustenta sobre dos paradigmas que actúan como placas tectónicas en continua fricción que luchan por la supremacía como modelo de referencia. Esta coexistencia de modelos antagónicos genera en los gestores públicos una enorme confusión. Además, los roces entre ambos origina fisuras por las que se introduce un tercer paradigma totalmente indeseable: el modelo clientelar.

En este sentido, debe recordarse que tanto el modelo burocrático como el gerencial buscan dominar y superar la forma natural de organización social. Fukuyama (2015) argumenta que aquella consiste en redes de familiares y amigos en las que predomina una lógica de intercambios recíprocos. En otras palabras, la forma natural de organización social es clientelar. Desde principios del siglo xx, la modernidad ha intentado superar el clientelismo con la burocracia en el sector público y el gerencialismo (desde Taylor) en el privado. Pues bien, la fricción y lucha por el poder entre ambos modelos genera fracturas y fisuras que, en los últimos veinte años, han facilitado la salida del magma presente debajo de las dos placas tectónicas conceptuales: el magma clientelar. Es en la gestión de recursos humanos donde más puede apreciarse la confusión de la coexistencia de dos modelos de referencia y cómo este caos favorece el regreso no deseado del clientelismo.

También en esta área es donde se evidencian con mayor claridad las externalidades negativas del modelo burocrático. Por ejemplo, cuando se detecta la necesidad de incorporar un nuevo perfil en la administración pública, el proceso para lograr la ocupación efectiva del puesto puede demorarse más de dos o tres años. Primero, debe incluirse el nuevo

perfil en la convocatoria anual de empleo público y luego deben iniciarse los trámites para el proceso formal de selección. Este proceso es sencillamente inasumible en el marco de una gestión pública moderna, contingente, eficaz y eficiente. El político de turno se desespera ante esta ineficiencia de manual. Su referente alternativo es el modelo gerencial, cuyo protocolo de selección de carácter empresarial le asegura una gran rapidez. El problema es que, en el ámbito privado, los sistemas de selección sofisticados y seguros son la excepción, y lo más usual son sistemas de reclutamiento artesanales y precarios. Por ejemplo, en las empresas, domina la técnica espuria de dar aviso al entorno inmediato para detectar el perfil profesional más adecuado.

¿Qué sucede si se traslada esta técnica al ámbito público? Un alcalde requiere el servicio de un informático para el ayuntamiento. Entonces, le pregunta a su entorno social más próximo si conoce uno bueno. Un concejal le comenta que el hijo de su vecina acaba de obtener el grado en Ingeniería Informática. El alcalde entrevista al hijo informático de la vecina del concejal y llega a la conclusión de que el aspirante es el adecuado. La hipótesis del artículo es que buena parte de los empleados públicos accedió mediante este rudimentario sistema, el cual, en principio, no es malintencionado ni clientelar. Sin embargo, el problema consiste en que no resulta evidente que este informático reclutado sea el más capacitado para acceder a este ayuntamiento, y que su ingreso no se realiza de acuerdo con los principios públicos de igualdad, capacidad y mérito. El proceso es aparentemente aleatorio, ya que, la técnica de dar aviso es un sistema de comunicación tan artesanal que solo llega a círculos sociales que suelen coincidir con simpatías políticas. El resultado agregado de estos procesos empresariales de selección como alternativa al modelo burocrático es el regreso del sistema clientelar. Si bien no existe una intención clientelar deliberada, ese es su efecto. Aquí el elemento de discusión que debe criticarse es que nadie ha intentado mejorar el sistema burocrático, ya que es totalmente posible diseñar un modelo que mantenga escrupulosamente los principios de igualdad, capacidad y mérito con fluidez y eficacia.

Otra forma conceptual para explicar el regreso del modelo clientelar en España tiene relación directa con la tesis de Fukuyama (2016) sobre cómo

se generan los procesos de modernización de las instituciones públicas y de democratización. Históricamente, algunos países —Fukuyama alude al caso de Alemania— modernizaron sus administraciones públicas durante el siglo XIX y principios del XX y luego se democratizaron. El resultado es que estos son más impermeables al clientelismo, ya que, al haberse modernizado primero, lograron un blindaje institucional que evitó que el sistema de partidos intentara, en su favor partidista, turbar o extorsionar las reglas de juego. Como contraejemplos, este autor cita a Italia y a Grecia, países que no lograron modernizar sus administraciones públicas antes de su democratización y que, por tanto, cuentan con importantes ingredientes clientelares. En estos casos, fue el sistema democrático el que tuvo que asumir la tarea de modernizar las instituciones. Naturalmente, los partidos políticos permiten espacios de discrecionalidad que favorecen sus intereses partidistas y logran influir en el diseño y el funcionamiento interno de la administración pública.

En España, se produce una situación sorpresiva para algunos observadores: la administración más antigua, la Administración General del Estado (en adelante, AGE), es la que muestra menos signos de carácter clientelar. En cambio, las más nuevas —administraciones autonómicas y locales que acometieron una refundación total después del franquismo— y presumiblemente más innovadoras evidencian pulsiones de carácter clientelar. Si se atiende a la tesis anterior de Fukuyama, esta situación paradójica es fácil de comprender. La AGE experimentó un proceso de modernización lento, pero incremental —Fukuyama lo cita como ejemplo— que permitió una relativa consolidación e institucionalización cuando se democratizó el país. Los dos grandes partidos que se alternaron en el Gobierno no se han atrevido a cambiar estas reglas de juego, al menos en las tres primeras décadas³. Al contrario, las administraciones autonómicas se democratizaron primero, y, luego, los partidos políticos en el Gobierno debieron ser los principales agentes de institucionalización y modernización ante la evidente falta de andamiaje institucional. Esta teoría es tan determinista e insalvable que los mismos partidos y líderes políticos respetaron la institucionalidad en el caso del

³ En los últimos diez años, lo han intentado con algún éxito, aprovechando la cultura clientelar dominante en las instituciones del país.

Estado y generaron un modelo semiclientelar en las administraciones autonómicas y locales.

Los dos argumentos centrales de este apartado —que el clientelismo surgió de manera accidental ante la confusión y el choque entre los modelos burocrático y gerencial, y que caracteriza las administraciones que primero se democratizaron y, posteriormente, se institucionalizaron— son muy útiles para demostrar que las pulsiones clientelares presentes en el tejido institucional son el resultado de procesos naturales inevitables. Esta feliz circunstancia permite hacer un diagnóstico sin echar culpas, y, por ello, es mucho más fácil reconocer la situación y diseñar una potente estrategia para superar estas deficiencias.

De todos modos, en algunos casos excepcionales, sí ha existido clientelismo deliberado y perverso —si bien no llegan al nivel de categoría, son mucho más que simples anécdotas—. En este sentido, no es raro encontrar administraciones públicas en las que el partido de Gobierno se dedica de manera sistemática a coaptar políticamente a todos sus empleados públicos de mayor jerarquía —jefaturas y técnicos superiores—, sobre todo, cuando no existe alternancia. Como es natural, estas administraciones públicas objeto de un radical clientelismo político no pasan inadvertidas por los sindicatos, que manifiestan sus discrepancias —casi siempre con cautela— ante la vulneración de los principios de igualdad, capacidad y mérito. En algunas ocasiones, como respuesta a este malestar sindical, el partido de Gobierno permite que el sindicato mayoritario implante su lógica clientelar en los puestos inferiores —administrativos, auxiliares, oficios y subalternos—. Esta situación tan grave y escandalosa ha sucedido en España, no como categoría, pero sí como una excepción más que recurrente.

3. La política se entromete en exceso en el ámbito de la gestión de personal

En el inicio del artículo, se ha argumentado que uno de los principales problemas contemporáneos es la impotencia de la política para intervenir

en la economía y los mercados. Esta incapacidad se vincula con el desequilibrio de poder a favor de la dimensión económica y el retiro de la política de las instituciones administrativas que la regulan —agencias reguladoras, bancos centrales e instituciones europeas—.

Las principales políticas públicas vinculadas al Estado de bienestar y al Estado regulador dependen directamente de la política económica, que es casi intocable. Una vez que un partido político logra hacerse con el poder institucional, se da cuenta de su escasa capacidad de influencia. En este contexto, independientemente de su ideología, solo puede llevar adelante una política reactiva y conservadora —es sorprendente que los partidos no luchen por recuperar estos espacios de poder y se den por vencidos en los primeros días en el Gobierno—. Pero, como quiere y necesita gobernar, le ofrece a la ciudadanía cambios e innovaciones en temas simbólicos con una fuerte carga ideológica, por ejemplo, memoria histórica, inmigración, igualdad.

No obstante, el principal elemento distorsionador es que la política se concentra en los ámbitos más técnicos e institucionales de la administración pública, como planes educativos, modelos de gestión, o de disciplina administrativa, como ordenación del territorio, regulación comercial. Por tanto, modifica la legislación con un nivel de detalle que altera hasta el contenido de las asignaturas. En otras palabras, mientras la política se adentra de forma perversa en los sectores más tecnocráticos de la administración pública, se inhibe en temas de alto voltaje político. Los ámbitos tecnocráticos por naturaleza quedan en manos de los políticos chamanes (Lapiente, 2015), que actúan con pulsiones demagógicas; y los estrictamente políticos los ocupan los tecnócratas —comunidades epistémicas—.

Esto impacta en la gestión de los recursos humanos de una manera original. Enredados en tecnicismos, los políticos no logran impulsar una auténtica política pública en la materia. Por ejemplo, la política debería afectar, fundamentalmente, los puestos eventuales, no así los de libre designación. Que todos los cargos de auténtica dirección pública profesional sean de libre designación no deja de ser sorprendente. Pero, ante la intencionada ausencia de una regulación de la dirección pública

profesional después de más de diez años de la Ley del EBEP, es inadmisibile que la mayoría de los puestos de libre designación se maneje de manera discrecional. Muy mal debe estar la política para que la mayoría de los políticos con cargos en el Gobierno concentre buena parte de su fuerza en jugar y traficar con uno de los elementos más técnicos y esenciales de la administración pública: su dirección profesional. Que la política se recree en España con los puestos directivos profesionales es un síntoma de impotencia e intrascendencia; las externalidades negativas ponen en duda la solvencia institucional de la administración pública (Ramió, 2015).

Otro ejemplo de intromisión política es la necesidad de los partidos políticos progresistas de ideologizar la gestión de los recursos humanos. Esta materia no es de izquierdas ni de derechas; su carácter técnico se vincula con elementos estrictamente organizativos. Algunos partidos han intentado buscar mayor equidad en las retribuciones de los empleados públicos. Durante la crisis de los recortes retributivos, consideraron que estos no debían ser lineales y optaron por ajustes más importantes en los puestos superiores para no recortar en los inferiores. Esta política equitativa es perversa a nivel organizativo, ya que acentúa aún más la disfunción de salarios excesivamente altos para las categorías inferiores y demasiado bajos para gran parte del personal superior.

La introducción de postulados participativos y lógicas asamblearias en la gestión de recursos humanos sigue la misma línea. En algunos ayuntamientos, se ha llegado a cesantar a jefes administrativos a partir de una encuesta participativa a sus empleados que cuestionaba su idoneidad. Otro elemento crítico es intentar empatizar exageradamente con los sindicatos en su papel de defensa de los derechos laborales. Estos cometen muchos excesos por su posición de fuerza y su cultura corporativa, y ceder sistemáticamente a sus exigencias es un grave error. Lo mismo ocurre cuando se vuelven fijos todos los interinos de manera indiscriminada sin exigir mínimos méritos y capacidades. No se trata solo de luchar contra la precariedad laboral, sino de hacer una robusta gestión de recursos humanos.

Finalmente, la opción ideológica de internalizar sistemáticamente todos los servicios externalizados es maximalista y puede poner en riesgo todo el sistema público. Publicar, por ejemplo, la gestión del agua tiene fundamento conceptual, ideológico y de gestión. Lo mismo podría decirse de determinados servicios sociales o educativos. Pero publicar la gestión de los *parkings* públicos, el cuidado de parques y jardines puede hacer colapsar el sistema, dados los costos organizativos y económicos.

En definitiva, intentar hacer políticas de izquierdas en la administración pública tiene efectos perversos y, paradójicamente, contraproducentes para la defensa del bien común y el interés general. Pero este problema no es exclusivo de los partidos de izquierdas, ya que, curiosamente, caen en el mismo error algunos conservadores que aplican políticas neoliberales, pero que, cuando se trata de temas de gestión de recursos humanos, suelen aplicar una política interna de izquierdas que les permite evitar conflictos y equilibrar la balanza. Quizá, este paradójico comportamiento *progresista* no sea producto de un altruismo sobrevenido, sino de intentar buscar el colapso definitivo del sistema público volviéndolo insostenible económicamente y allanarles el camino a las privatizaciones y externalizaciones masivas.

4. El déficit de una auténtica política de personal

La distinción entre *política*, *gestión* y *administración* resulta importante al momento de diseñar e implementar un programa. Pero adquiere todavía más trascendencia cuando se refiere a los recursos humanos de las instituciones públicas.

- La *política* de personal supone plantear un modelo y una estructura de los recursos humanos a partir del análisis de las futuras necesidades y la definición de un modelo administrativo estratégico en consonancia con las exigencias del entorno en el futuro. Es una tarea que forma parte de las actividades de los cargos políticos de mayor jerarquía —no solo le corresponde al concejal de Régimen Interior o equivalente, sino también al Alcalde—.

- La *gestión* de personal define los mecanismos para la consecución de los objetivos políticos y la programación técnica de las políticas de recursos humanos. Fundamentalmente, son funciones que deben desempeñar los empleados públicos con mayor cualificación profesional como responsables administrativos de la unidad central de personal de cada administración pública.
- La *administración* de personal consiste en implementar los programas de acción en la materia previamente definidos. Suele ser una responsabilidad de los jefes administrativos inferiores y de los empleados de base de las unidades de personal de cada departamento de la administración.

El principal problema de las administraciones públicas españolas reside en la casi inexistencia de una substantiva política de personal. Su definición es muy difícil para los cargos políticos, debido a lo siguiente:

- Técnicamente, implica conocer muy bien las debilidades y las fortalezas del modelo de organización actual, hacer un análisis de prospectiva para definir un nuevo modelo organizativo que dé respuesta a las necesidades y retos del futuro. Una vez diseñado, debe definirse una estructura de personal acorde con el modelo.
- Políticamente, cualquier decisión trascendente en materia de personal puede generar fenómenos de resistencia individuales y colectivos por parte de los empleados públicos, por ejemplo, a través de los sindicatos. A corto plazo, la definición y la primera etapa de implementación de una política de personal generan conflictos. Las ventajas solo se perciben a mediano o a largo plazo, cuando, probablemente, los que impulsaron, trabajaron y *sufrieron* el proceso de mejora no ocupen esos puestos políticos.

En la práctica, la falta de una política de personal implica la inexistencia de una auténtica gestión en el área. Gestionar consiste en definir los instrumentos para conseguir los objetivos políticos, lo no puede lograrse si estos últimos no se fijan o son poco claros.

Por el contrario, en España, existe la administración de personal. La gestión del día a día está asegurada: es evidente que los empleados públicos perciben su remuneración económica a fin de mes, y que se controlan todos los aspectos operativos asociados con los recursos humanos —cumplimiento horario, tramitación de las bajas por enfermedad, actualización de la antigüedad de los empleados—.

La función de los líderes políticos es esencial a la hora de definir la política de personal de la administración, es decir, delinear los objetivos estratégicos en la materia que pretenden asumirse durante el mandato y concretar los programas para alcanzarlos. Realizar con precisión esta actividad de carácter político significa adoptar, necesariamente, un papel proactivo analizando de manera atenta las necesidades y los problemas, manifiestos o latentes, de la ciudadanía, sus preocupaciones y expectativas, y observando el entorno para prever futuras problemáticas y profundizar en las existentes. Por ello, los más altos líderes políticos representan la atalaya de una nave, su organización, que debe permanecer atenta a todo lo que sucede en su entorno mirando siempre la línea del horizonte. Deben analizarse todas las informaciones externas, y, como resultado de ello, se han de tomar decisiones —política— que se comunican a la tripulación cualificada de la administración —cargos de mando superiores— para que esta decida sobre el conjunto de posibles opciones técnicas y asegurar así la máxima eficacia y eficiencia —gestión— de cara a la ejecución de las instrucciones políticas recibidas.

Una vez definida la opción técnica, se la comunica a la sala de máquinas de la organización administrativa para luego implementarla —administración—. Cada nivel ha de estar en su lugar si se desea tener éxito. No es posible disfrutar exitosamente el don de la ubicuidad: un político no puede estar al mismo tiempo en la atalaya, la sala de control y la de máquinas: se perdería información básica del entorno, y la nave no solo no tendría un rumbo claro, sino que, en momentos turbulentos, tendería a la deriva. Solo los cargos políticos puede ocupar la atalaya. Si estos no están presentes, no hay liderazgo político, y no existe política pública posible.

5. La burocracia como encubridora o pretexto de las lógicas de carácter corporativo

Todos los grandes conceptos pueden ser objeto de utilización sesgada, interesada y corporativa en las instituciones públicas. Por ejemplo, la democracia ha sido constantemente objeto de manipulación subjetiva y corporativa.

Son pocas las instituciones públicas que operan de manera democrática: universidades y centros escolares eligen democráticamente a sus superiores, es decir, rectores, decanos y directores de centro. Cualquier reforma inquietante se considera un atentado contra el modelo democrático, un atropello a la autonomía y la libertad de cátedra. Podría citarse como ejemplo los frustrados intentos de profesionalización de las direcciones escolares. Estas grandes palabras solo se acompañan de auténticos valores democráticos, de libertad académica y ejercicio de autonomía responsable en situaciones excepcionales. En la gran mayoría de los casos, estos conceptos ocultan intereses corporativos y resguardan privilegios profesionales.

Lo mismo sucede con el concepto de *burocracia* y sus principales elementos: jerarquía, autoridad, responsabilidad, cumplimiento de las normas, especialización. Técnicamente, la burocracia no es tan negativa como parece. El problema es su mal uso o su utilización interesada. En la práctica, sus principios beneméritos pueden ser instrumentos muy eficaces para esconder pulsiones corporativas, negligencia, ociosidad, irresponsabilidad, abusos de autoridad y apropiación interesada de bienes públicos.

Al igual que estos usos perversos de la burocracia, no es ninguna novedad que la aplicación del modelo burocrático ha ido generando una telaraña de contrapesos y controles que lo han empeorado por su excesiva complejidad y han debilitado todavía más su capacidad inmunológica. Por si esto fuera poco, la llegada del modelo empresarial a la administración pública les ha sobrepuesto a los principios burocráticos una neoburocracia en sintonía con el concepto de *calidad* —control de calidad, tipo modelo EFQM o ISO a los sistemas propios y sectoriales

de evaluación de la calidad—. Hipotéticamente, esta cantidad de reglas de inspiración pública y privada contribuye a la seguridad jurídica y a la calidad de los servicios. Sin embargo, generan enormes costes organizativos —a veces, en número, es mayor el personal que controla que el dedicado al efectivo ejercicio con valor agregado final— y producen un perverso empoderamiento de los colectivos profesionales, como letrados, gestores de recursos humanos, que estimulan una cultura corporativa poco deseable.

Si se desea aplicar de manera sólida los principios de igualdad, capacidad y mérito en la gestión de recursos humanos —acceso, desarrollo de la carrera profesional y evaluaciones de desempeño periódicas—, no podrán esquivarse los principios y valores de carácter burocrático. La burocracia aporta una estandarización básica que facilita preservar objetivamente derechos y obligaciones. Pero un modelo burocrático no tiene por qué ser complejo en exceso. Puede ser rápido y fluido, y permitir cierto grado de discrecionalidad y flexibilidad en aspectos que no sean centrales. Cuando es complejo y paralizante, significa que su diseño es producto de criterios históricos estratificados y no renovados o que oculta intereses de carácter corporativo.

6. Las capturas sindicales

En las últimas décadas, los sindicatos españoles han jugado un papel muy relevante en la administración pública. En principio, podría suponerse que esta influencia debería haber sido positiva. Además de cumplir la función de defensa de los derechos de los empleados públicos, los dos grandes sindicatos, junto con los sindicatos corporativos de empleados públicos, deberían haber contribuido a mejorar la calidad de las instituciones. Al fin y al cabo, la administración pública es un magnífico instrumento de defensa del bien común y el interés general. De naturaleza progresista, e independientemente de la ideología que la gobierne, tiende al trato igualitario y a la defensa de los derechos de los sectores más débiles de la sociedad. Por ello, se sostiene que la función de los sindicatos en el sector público es doble: defender a los empleados públicos —y la

más importante—, incentivar administraciones públicas potentes con capacidad y fortaleza de atemperar la voracidad de los mercados por la vía de la regulación y el control, y de disminuir las desigualdades sociales. La existencia de instituciones públicas fuertes y solventes tiene una correlación positiva directa con la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, los sindicatos se comportan como organizaciones extractivas y parasitarias. Priorizan sus intereses egoístas por encima de la defensa institucional del interés general e incluso de los trabajadores. Utilizan su posición de fuerza para debilitar y, en ocasiones, extorsionar a las administraciones, que son débiles frente a la lógica de conflicto, ya que no poseen patronal, ni a nivel simbólico ni profesional, para defender sus intereses. Los dirigentes políticos ni son, ni pueden, ni quieren ser patronal. Se trata de una relación asimétrica entre un actor sindical muy profesionalizado en la negociación y la gestión del conflicto, con vasta información transversal de todas las organizaciones públicas y gran capacidad de movilización, y una supuesta patronal que no se siente como tal e intenta evitar rispideces para no alterar la calidad de los servicios y la paz social.

Salvo raras excepciones, los sindicatos no han contribuido a mejorar las administraciones públicas, hacerlas más potentes y participativas, más abiertas a la sociedad, frenar y denunciar los casos de corrupción política, defender los instrumentos que son de y para la ciudadanía. Hay que reconocer que tampoco han tenido el objetivo explícito de debilitarlas ni de destruirlas, aunque sus actuaciones egoístas y cortoplacistas han contribuido a fracturar los diques institucionales que podrían haber evitado buena parte de los casos de corrupción.

Este aporte negativo pivota sobre dos ejes (Ramió, 2017). El primero es que los sindicatos perciben la administración pública como un actor cuya función principal es proveerles de recursos y mayor grado de *confort*. Es el papel de los sindicatos como actores extractivos: reciben subvenciones públicas totalmente justificadas por el importante poder que juegan a nivel laboral y social. Pero, a estas grandes subvenciones,

hay que añadirles otras indirectas y no tan justificadas, como financiación de eventos, reuniones, estudios, viajes. Quizá, el caso más evidente sea el de los liberados sindicales. Los sindicatos tienen una obsesión con ellos, no tanto para que ejerzan su función esencial de defensa de los trabajadores, sino como un mecanismo para poseer, en el mejor de los casos, fuerza de trabajo en sus enormes burocracias internas y, en el peor, para mantener afiliados con criterios clientelares. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) calcula que, en el país, hay 4200 liberados sindicales en el sector privado, que surgen sobre una base laboral que supera los doce millones de trabajadores por cuenta ajena. En este sentido, es muy significativo que, en 2012, el número de liberados sindicales del sector público era de 10 000. Es decir que hay una inflación totalmente infundada de liberados sindicales en el sector público que implica una forma heterodoxa de subvención injustificada de las administraciones públicas hacia los sindicatos. Existe una dinámica del *compadreo* entre las élites políticas y las sindicales.

En un segundo eje, en términos generales, los sindicatos llevaron la negociación de los convenios y los derechos de los trabajadores en el sector público a una dimensión mezquina y de vuelo gallináceo. Jamás se preocuparon por fortalecer las instituciones públicas con sistemas de selección meritocráticos, dotarlas de una dirección pública profesional que evite la discrecionalidad y el clientelismo político, mejorar la calidad de los servicios y las condiciones profesionales de los empleados públicos. La lucha y el frente de negociación tampoco han sido las mejoras retributivas, sino una peculiar forma de ver una mejora de las condiciones laborales por el embudo de más días y horas de asueto para los empleados públicos. Las negociaciones suelen ponerse duras y tensas, aunque siempre acaba cediendo la no patronal de naturaleza política cuando se exige ampliar los días de libre disposición —popularmente, *moscosos* y *canosos*— por una visión muy laxa de una mayor conciliación de la vida profesional con la familiar, que siempre se canaliza con menos horas trabajadas.

7. Una cultura administrativa excesivamente acomodada y la grave falta de motivación

La mayoría de los empleados públicos tiene un vínculo profesional con la administración de carácter vitalicio. Esta circunstancia se justifica por el acceso meritocrático —en los casos en que realmente se produce— y, especialmente, por el ejercicio funciones de autoridad —son pocos los empleados públicos que poseen este perfil— o para evitar la discrecionalidad y arbitrariedad políticas. La cuestión es que la mayoría accede bastante joven, con entusiasmo profesional y vocación de servicio público. Pero esta incentivo debe mantenerse muchísimos años —entre 35 y 45—, hasta el momento de la jubilación.

La ausencia de una carrera profesional o el hecho de que los que sí tienen esta posibilidad puedan sufrir todo tipo de sinsabores derivados de la imperfección del sistema hacen que, en muchos empleados públicos, vaya generándose una sensación de desánimo (Ramió, 2016). Curiosamente, la circunstancia de poseer un trabajo estable en estos tiempos tan convulsos no suele ser una fuente de motivación adicional, ya que, de manera muy rápida, se asimila y se genera cierta descontextualización de los problemas laborales del entorno social, que eleva la exigencia por temas muy concretos, como horarios, días festivos, complementos.

Además, trabajar en organizaciones lideradas por políticos no es una tarea sencilla: los responsables cambian periódicamente, no son expertos en dirección y poseen perfiles diversos. Muchas veces, el empleado público tiene la sensación de vivir instalado en la película *El día de la marmota*; situaciones, errores e ideas se repiten con regularidad, y se vuelve al punto de partida (Ramió, 2016). En un sentido ambiental, las instituciones públicas avanzan en forma de bucle y no en línea recta. Si, a todo ello, le añadimos la contaminación de criterios políticos en los ascensos y retrocesos profesionales y determinadas conductas heterodoxas, el resultado es que la desmotivación y el acomodamiento suelen ser difíciles de evitar.

Al final, se produce cierto desapego entre empleados públicos y la dirección política: los primeros se resignan a relacionarse con los funcionarios y evitan al

máximo conflictos, discusiones, e incluso pedagogía hacia ellos. En definitiva, abandonados a la comodidad de la jerarquía, se limitan a cumplir órdenes sin analizar si son pertinentes a nivel técnico, e incluso si son legales. Y esta apatía, indiferencia y gregarismo de una parte de los empleados públicos es el caldo de cultivo ideal para que los políticos con conductas heterodoxas campen a sus anchas y destruyan los precarios diques institucionales que pueden evitar fenómenos de corrupción.

Ante la falta de reglas de juego de la dirección pública profesional, los funcionarios más activos y dinámicos se sienten tentados a entrar en lógicas políticas y clientelares o a jugar de forma egoísta con las complejas reglas institucionales. El sistema público posee una perversa estructura de incentivos que genera todo tipo de externalidades negativas.

8. Unidades de recursos humanos conservadoras y capturadas por los problemas anteriores

Las unidades especializadas en la gestión de recursos humanos deben lidiar con las seis grandes deficiencias estructurales descritas. En un plano idealizado, tendrían que ser agrupar dos grandes ámbitos de competencias: por una parte, un espacio de gestión estratégica de la información sobre recursos humanos que realice constantes estudios y propuestas para refinar y actualizar las competencias de las distintas categorías de los ámbitos funcionales, que renueve planes y metodologías de formación —junto con los centros de formación—, que perfile los contingentes criterios de evaluación de desempeño y de la carrera administrativa. En otras palabras, por un lado, debe ser un primer ámbito de inteligencia en materia de personal orientado a la acción: actualización y reforma continua del sistema; por otro, un marco más instrumental que actúe sobre las inevitables patologías del modelo: resolución de recursos y conflictos, y tratamiento de los casos complejos de carácter excepcional.

Pero ninguna administración pública posee una unidad de recursos humanos que atienda con éxito estos dos requisitos. Lo más usual es

que carezcan de pensamiento estratégico e inteligencia institucional —las más exitosas se limitan a publicar informes cruzando datos de sus bases de personal— y, por tanto, no poseen capacidad para revisar el modelo ni renovarlo. Estas unidades viven con el estrés del día a día de la administración, gestionan un modelo caduco y barroco —de hecho, no es ni siquiera un modelo, sino una caótica y contradictoria yuxtaposición de improvisados criterios—. Son como departamentos de orfebrería fina y compleja, pero que trabajan con bisutería conceptual.

No se trata de una crítica a las unidades de recursos humanos, sino de una constatación empírica. Su situación actual es sencillamente imposible, debido a elementos exógenos que no guardan relación con las capacidades profesionales de sus líderes y efectivos profesionales. Estas unidades son como ollas a presión que tienen que soportar el fuego de coacciones políticas de carácter clientelar y de inverosímiles ocurrencias y caprichos. También padecen intensas presiones corporativas y sindicales. Y, para cocinar el *guiso*, poseen una panoplia de ingredientes totalmente contradictorios y con graves externalidades negativas y carecen de los imprescindibles, debido a la falta de un modelo coherente de gestión de recursos humanos. En suma, se limitan a gestionar contradicciones conceptuales y subjetivas buscando la supervivencia precaria del sistema sin la tranquilidad necesaria para definir un nuevo modelo más solvente y estratégico. Irremediablemente, acaban socializándose con el caos, las presiones, los criterios tramposos y asumen que su trabajo consiste en lo descrito en estas páginas.

9. La revolución de la robótica en la administración pública

Existe consenso entre los especialistas de que el gran cambio que se avecina en la nueva organización del trabajo será a partir de la robótica y la inteligencia artificial. Se ha comentado en apartados previos que se estima que, en los próximos quince años, se robotizará, al menos, el 30% de los actuales puestos de trabajo. En esta materia, la proactividad es un requisito insalvable de las instituciones públicas, ya que la rigidez en

la organización laboral impide hacer cambios bruscos y contingentes, como los que suelen suceder en el ámbito privado.

Sin embargo, hasta el momento, el sector público ha permanecido reactivo a la introducción de sistemas de organización y de gestión de recursos humanos modernos. De hecho, en esta área, no se ha implementado ni la etapa prerobótica, plenamente asentada en las empresas privadas ya no innovadoras, sino solo modernas. Por ejemplo, no tiene sentido que hoy los empleados públicos cualificados y de gestión trabajen en despachos con teléfonos fijos y una impresora compartida. Deberían desarrollar sus capacidades en entornos diáfanos, con portátiles y teléfonos móviles, y todas las herramientas en la nube. De manera progresiva, esto daría lugar a la implantación del teletrabajo y la sustitución del control horario por proyectos y objetivos (Bustos, 2014).

La diferencia entre el ámbito público y el privado reside en la estabilidad laboral del primero. Por ello, el panorama previsible es que la administración pública del futuro será conservadora y reactiva ante el fenómeno de la robótica. Resulta fácil imaginar el Estado como la última organización en incorporar robots por tener convicciones distópicas sobre la revolución tecnológica. Mientras Amazon experimenta sistemas de drones para la distribución de sus productos, y Google desarrolla un potente programa de inteligencia artificial; la administración pública continua inerte en este campo y, salvo excepciones, no se le ocurre desarrollar un plan similar. En el mundo del futuro, el transporte se robotizará, pero el sector público sigue fiel a retener conductores o conserjes humanos.

No obstante, hay áreas en las que la administración pública está mucho más a la vanguardia⁴: las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas han experimentado con drones; los centros públicos de espionaje utilizan sistemas de gestión de *big data* y manejan incipientes sistemas de inteligencia artificial. Con el tiempo, se prescindirá del personal menos cualificado, como telefonistas, conductores, conserjes, auxiliares, etc., por la automatización de sus tareas.

⁴ Sobre la implantación de la robótica y la inteligencia artificial en el sector público, se aconseja seguir las publicaciones digitales de Gerardo Bustos, subdirector general del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; y Antonio Anson, economista sénior del FMI.

[Pero] esa tendencia va a experimentar un nuevo cambio, porque, con la automatización, la robótica y la inteligencia artificial, las plantillas del sector público podrán prescindir también de determinadas bolsas de personal cualificado. Las tareas más burocráticas, la elaboración de informes, las auditorías y controles financieros y contables, los trámites repetitivos y numerosas tareas de este tipo se realizarán total o parcialmente con herramientas inteligentes. El dato interesante en este caso es saber que ya no hablamos de sustituir a los empleados públicos menos preparados, sino a empleados cualificados cuyo trabajo ha quedado obsoleto o es susceptible de automatización (Bustos, 2014).

Es decir, la robótica no solo afectará a los puestos de trabajo poco cualificados, sino a muchos otros, como personal sanitario, docente, de gestión, analistas en su concepción tradicional, etc.

Nadie puede pensar ya que la automatización solo se refiere a las tareas más mecánicas. Los robots también van a sustituir puestos reservados tradicionalmente a licenciados universitarios. Esta tendencia influye poderosamente en la redefinición de los puestos de trabajo que la administración va a necesitar en un futuro no muy lejano (Anson, 2017).

Dentro de dos décadas, centenares de miles de robots trabajarán en las administraciones públicas: conductores de transporte público; drones de vigilancia; robots policías, cirujanos, asistentes sociales y sanitarios en los domicilios de los enfermos crónicos y de las personas de edad avanzada; sistemas inteligentes de extracción y análisis de información, que alertarán a los decisores públicos sobre problemáticas emergentes y potenciales líneas de actuación.

El proceso de implantación de la robótica y la inteligencia artificial en la administración pública puede seguir estas tres etapas (Anson, 2017):

1. *Tímidos avances de la automatización.* Los expertos en cada ámbito sectorial definen para los sistemas de inteligencia artificial

lo que los robots deben hacer. En esta etapa, conviven (i) sistemas tradicionales sin informatización; (ii) sistemas informatizados que disponen parcialmente de inteligencia artificial o no la tienen; y (iii) otros avanzados, dotados de inteligencia artificial, que se encuentran en la etapa de implementación y pruebas, y que apenas impactan en la actividad de la administración. Los servicios al ciudadano se incrementan naturalmente en el marco de la administración electrónica. Si bien existe una fuerte tendencia a que todo se informaticice, este proceso no significa realmente un cambio de enfoque y de mentalidad. Hoy día, la gestión pública se encuentra en esta etapa, que se está dilatando en exceso.

2. *Consolidación de los sistemas basados en inteligencia artificial.*

En los países más desarrollados, la informatización de la administración pública será prácticamente total y, en los en vías de desarrollo, razonablemente avanzada. Los sistemas basados en inteligencia artificial sustituirán las actividades tradicionales por sistemas automatizados de relación con el ciudadano. Aquellos que no estén dotados de inteligencia quedarán obsoletos, y habrá una fuerte tendencia a sustituirlos por inteligencia artificial. Esta etapa reclamará una gran actividad de supervisión y retroalimentación sobre el trabajo de los robots para asegurar que todo funcione correctamente y que se corrijan los errores iniciales de programación y de aprendizaje. Los expertos de cada ámbito sectorial seguirán siendo el eslabón básico en la producción del resultado, pero el número de los que desempeñan tareas de campo disminuirá rápidamente. Por ejemplo, se pronostica que buena parte de los médicos ya no se dedicarán a la medicina, sino a hacer que los sistemas de inteligencia artificial diagnostiquen.

3. *Predominio de sistemas de inteligencia artificial en la administración pública.*

El perfil de los empleados públicos habrá cambiado radicalmente. Los funcionarios conocerán sus respectivos espacios sectoriales, pero, desde el punto de

vista de su gestión automatizada, serán, sobre todo, expertos en automatización y en manejo de máquinas dotadas de inteligencia artificial. Los verdaderos expertos serán los sistemas dotados de inteligencia artificial aplicada. El número de empleados públicos directos habrá disminuido radicalmente, y la dirección de los grandes servicios se llevará a cabo por personal reducido desde centros de control remoto. Muchas empresas especializadas trabajarán para asegurar el funcionamiento y la seguridad de los sistemas de la administración.

Ante estas tres etapas de implantación de la robótica y la inteligencia artificial en las administraciones públicas, habría que reflexionar, al menos, sobre los siguientes elementos conceptuales:

- *La meritocracia en la robótica*: comprar un robot o un dispositivo de inteligencia artificial en la administración se hará por concurso público previa evaluación de su calidad y de costes económicos. Pero la adquisición de estos dispositivos es una compra o *leasing* nada similar a la de una impresora, un armario o un vehículo. Los robots y los dispositivos de inteligencia artificial se relacionarán con los ciudadanos para la prestación de servicios públicos y, por tanto, deberían pasar por filtros de carácter meritocrático y de valores públicos —no intrusivos, respeto al principio de privacidad—. La administración pública debería tener un departamento de gobernanza de la robótica que, entre otras funciones, se encargue de la selección de los robots y los dispositivos de inteligencia artificial. Para la misma función, no debería ser indiferente que un robot trabaje en una organización pública o en una privada.

Si bien, hoy día, estos temas parecen ciencia ficción de carácter lúdico, habrá que plantearse muchos otros; por ejemplo, estimular un mercado competitivo en materia de robótica e inteligencia artificial para que la administración pública no sea capturada por una única empresa. También puede plantearse la

opción de comprar robots y dispositivos de inteligencia artificial producidos por una institución pública nacional, aunque no sean tan eficaces, o los mejores que hay en el mercado internacional.

- *La eficiencia de la robótica:* El coste de personal de las administraciones públicas alcanza el 23,1 % del gasto público en la OCDE y el 29,1 % en América Latina y el Caribe. En España, oscila entre el 25 % de la AGE y el 35 % de las Comunidades Autónomas, que son mucho más intensivas en materia de personal. Unido al elevado coste de personal de las administraciones, el abaratamiento de las soluciones tecnológicas impulsará una tendencia a automatizar nuevos servicios, lo que aumentará las partidas de inversión y gasto en tecnología y hará disminuir las de gasto de personal (Anson, 2017). En unos años, la robótica puede aportar mayor calidad en los servicios públicos, pero mayores costes económicos, ya que habrá una duplicidad entre los sistemas robóticos y los humanos, y deberá invertirse en un gran cambio conceptual que implique un intenso reciclaje del personal y la contratación sobrevenida de personal con nuevos perfiles. Sería un error que, con la robótica, sucediera lo mismo que con el gobierno electrónico: demorar en exceso en mostrar su vertiente más eficientista. Habría que fijar como gran objetivo estratégico que, en cuanto implica automatización de los servicios prestados antes por operadores humanos, la robótica debería aportarle rápida eficiencia al sector público para contribuir a mantener el Estado de bienestar.

- *La gobernanza de una robótica público-privada:* la gobernanza de la robótica y la inteligencia artificial implicará la renovación de viejos debates y la aparición de otros novedosos. Entre los viejos debates, se destacarán la gestión público o privada de la robótica que preste servicios públicos, la opción de robots internacionales o de proximidad —europeos, españoles o locales—, cómo proteger la privacidad de los ciudadanos —robots y sistemas de inteligencia institucional que traspasan entre ellos todos los flujos de datos personales —sanitarios,

educativos— o solo una parte—. A estos debates habría que adicionarles otros nuevos: que los datos y metadatos de origen público manejados por robots y dispositivos de inteligencia artificial no puedan utilizarse por actores privados.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2014). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Anson, A. (2017). «Las tres fases de la automatización de la administración pública» [en línea]. Disponible en <<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2017/04/26/las-tres-fases-de-la-automatizacion-del-sector-publico/>> [Consulta: 1 de agosto de 2017].
- Bustos, G. (2014). «10 rasgos del empleado público en el 2050» [en línea]. Disponible en <<https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2014/02/13/10-rasgos-del-empleado-publico-en-2050/>> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- Drucker, P. (1993). *La sociedad postcapitalista*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia política*. Barcelona: Deusto.
- (2015). *Los orígenes del orden político*. Barcelona: Deusto.
- Keen, A. (2016). *Internet no es la respuesta*. Barcelona: Catedral.
- Lapiente, V. (2015). *El retorno de los Chamanes. Los charlatanes que amenazan el bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Mair, P. (2015). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia actual*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mason, P. (2016). *Postcapitalismo. Hacia un nuevo futuro*. Barcelona: Paidós.
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (Horizonte 2010). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.
- (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Catarata.
- (2015). *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.

- (2001). «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Registro Central de Personal (2016). Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas [en línea]. Disponible en <http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Boletin_Estadis_Personal/BEP_JULIO2016.pdf/> [Consulta: 3 de agosto de 2017].
- Trías de Bes, F. (2013). *El gran cambio. Claves y oportunidades de una nueva era*. Barcelona: Planeta.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas

Por *Fernando Jaime** y *Penélope Vaca Avila***

Resumen

En los últimos años, han surgido casos paradigmáticos de vinculación entre política pública y evidencia. Estas prácticas han dado lugar a incipientes debates académicos que describen sus rasgos y logros, pero que aún no han acordado una definición normalizada que las identifique. El presente artículo pretende definir qué son las políticas basadas en evidencia (PBE) a la luz del naciente debate académico y de las prácticas gubernativas más destacadas. Para ello, se explorarán las distintas definiciones de dicho concepto en la literatura especializada, los métodos para determinar la evidencia, y los riesgos y las limitaciones de este enfoque. Asimismo, se analizarán comparativamente las dos experiencias pioneras en la implementación de estas políticas: la británica y la estadounidense.

Palabras clave

Políticas públicas – políticas basadas en evidencia – evaluación.

Abstract

In recent years, some paradigmatic cases about the relationship between public policy and evidence have emerged. These practices have raised incipient academic debates describing their features and achievements, but a normalized definition that would identify them has not been agreed upon yet. The present article aims at defining what is, in effect, a policy based upon evidence (PBE), in the light of the emerging debate and

* Profesor Investigador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Profesor Titular del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Director de la Maestría en Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

** Profesora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

the most conspicuous governance practices. To this effect, it will explore various definitions of this concept within the specialized literature; the methods for determining the evidence; and the risks and limitations of this approach. In addition, it will comparatively analyse two pioneering experiences in the implementation of these policies: the British and the American.

Key words

Public policies – evidence-based policy – evaluation.

Introducción

La evidencia es cada vez más importante para la decisión, el diseño y la implementación de la política pública. En la historia reciente, los casos paradigmáticos que vinculan evidencia y política se encuentran en la administración nacional británica a partir de la llegada del nuevo laborismo y en un conjunto de gobiernos locales de los Estados Unidos.

Sin embargo, la idea de que el conocimiento científico y el quehacer político deben ir de la mano tiene una larga tradición. En realidad, es una vuelta a la idea de posguerra de que el diseño de la política pública puede mejorarse cuando se torna científico (Laswell, 1950). Al respecto, en los ochenta, Campbell proponía explícitamente el concepto de *sociedad de la experimentación*:

Los Estados Unidos y otras naciones modernas deberían estar preparadas para abordar la reforma social desde un punto de vista experimental, que permita ensayar programas nuevos para solucionar problemas específicos, saber si estos programas son o no efectivos y retener, imitar, modificar o desechar dichos programas sobre la base de su aparente efectividad (la traducción es nuestra) (Campbell, 1984).

El presente artículo hace hincapié en el hecho de que, crecientemente, en la práctica gubernativa y en las ciencias que estudian la capacidad

de gobernar, se ha vuelto prioritario el problema de la eficacia directiva de las administraciones públicas. Dicha preocupación ha llevado a concluir que la eficacia de gobernar pone en juego no solo componentes político-institucionales, sino también científico-técnicos. En la persecución de dicho objetivo, también hay una renovada búsqueda de mejorar el vínculo de la administración pública con los ciudadanos.

En este marco, en algunas administraciones públicas europeas y norteamericanas, ha surgido un progresivo interés por las políticas basadas en evidencia (en adelante, PBE), las cuales se entienden de modo diverso a ambos lados del Atlántico. Estas prácticas han dado lugar a incipientes debates académicos que describen sus rasgos y logros, pero aún no se ha logrado fijar una definición normalizada que las identifique.

El objetivo de este trabajo es establecer una primera definición de las PBE identificando las dimensiones que deben estar presentes a la luz de las prácticas gubernativas más destacadas y del nascente debate académico. Para ello, en primer lugar, se resumen los principales paradigmas teóricos sobre los que se asientan estas políticas, y se describen las metodologías más comúnmente utilizadas poniendo la atención en los estándares requeridos para que la evidencia se considere oportuna y robusta a fin de sustentar decisiones de política pública. En segundo lugar, se identifican los principales riesgos y limitaciones de este enfoque. En tercer lugar, se analizan comparativamente los rasgos y las dimensiones de los dos casos más destacados en la práctica: el Reino Unido y los Estados Unidos. En cuarto y último lugar, se propone una definición de las PBE a partir del recorrido realizado.

1. ¿Qué son las políticas basadas en evidencia (PBE)?

1.1. Paradigmas teóricos: el ciclo de la política y la incorporación de la evidencia

Acorde con la tendencia pragmática que ha predominado en los países occidentales en las últimas décadas, las PBE proponen una aproximación

instrumental a la investigación. En este sentido, reconocen como antecedente el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que prioriza la racionalidad por sobre la política y la experiencia personal (García Sánchez, 2007).

No obstante, retoman las discusiones contemporáneas sobre la era de la información y los sistemas de gestión del conocimiento. El paradigma de las PBE asume que los sistemas de información y las bases de datos proveen a la economía de insumos vitales para generar ventajas competitivas y ayudan a manejar los sistemas sociales —cada vez más complejos—.

Varios son los fines que persigue una aproximación basada en la evidencia. En primer lugar, busca lograr mayor eficacia en las políticas, ya que una sólida base científica incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Siguiendo esta retórica, las políticas públicas deben orientarse al *servicio* y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Este enfoque también se vincula a la eficiencia en el gasto: trabajar con recursos públicos, que son escasos por definición, hace que sea necesario aprovecharlos al máximo, sobre todo, en circunstancias de crisis (Cabinet Office, 2013). En segundo lugar, existe también un objetivo de *accountability* o rendición de cuentas, ya que el diseño y la implementación de las políticas son una parte importante del proceso democrático. Por tanto, es fundamental que los ciudadanos sean conscientes de los motivos que respaldan las decisiones de los gobiernos.

Las PBE suponen cierto grado de predictibilidad de la política pública y, por lo tanto, capacidad para planificar las acciones de gobierno. Si bien no siempre surgieron de un marco conceptual de racionalidad pura, donde la política se define desde un centro a partir del conocimiento exhaustivo de las variables que intervienen en su proceso de hechura, la experiencia internacional ha demostrado que los esfuerzos por contar con PBE se asocian con la racionalización del proceso de política pública. Por este motivo, los mecanismos y acciones de coordinación y planificación han ganado mayor centralidad al interior de las burocracias estatales, donde la generación y la utilización de evidencia por parte de profesionales expertos son un componente más que retroalimenta todo el sistema.

1.2. Definición y método de las PBE

Primero, deben diferenciarse las políticas basadas en evidencia según el vínculo entre el uso de la información científica y los procesos de decisión y de implementación de dichas políticas.

La literatura distingue (i) políticas que no toman en cuenta la evidencia o *evidence-ignorant policy*; (ii) políticas que están al tanto de la existencia de evidencia, pero no la aplican o *evidence-aware policy*; (iii) políticas que consideran la evidencia, pero no están completamente modeladas por ellas o *evidence-related policy*; (iv) políticas que se perciben con influencia de la evidencia o *evidence-influenced policy*; (v) política moldeada y basada en evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados o *evidence-based policy* (Bracho, 2010).

En una primera aproximación, se entiende por *política basada en evidencia* todo aquello que funciona. En particular, «se trata de ayudar a la gente a tomar decisiones bien informadas colocando la mejor evidencia disponible en la base del desarrollo y la implementación de las políticas públicas» (Davies, 2005). Para ello, las PBE necesitan generar evidencia robusta a partir de diferentes métodos que van desde los estudios experimentales o cuasiexperimentales hasta la gestión estadística de grandes masas de datos, por ejemplo, a partir de *big data*.

En este sentido, existe un intenso debate respecto de qué debe entenderse por *evidencia*. En la práctica, hay cierto consenso de que se trata de un concepto más abarcativo y amplio que *investigación científica*. El *Diccionario de la Real Academia Española* lo define como 'conjunto disponible de hechos o de información que indican si una creencia o proposición es verdad o válida'. Por ende, *disponibilidad* y *validez* son cuestiones críticas.

Respecto a las PBE, se considera *evidencia relevante* la *revisión sistemática* o *systematic review* de todos los estudios existentes sobre intervenciones

particulares o sobre sectores de actividad particulares. Estas revisiones consisten en recopilar y coordinar un cuerpo multiforme y fragmentado de trabajo empírico poniendo en común y evaluando el peso de la evidencia en relación con familias enteras de intervenciones. La búsqueda se enfoca en desarrollar síntesis completas de investigaciones existentes con el fin de generar compendios de políticas que, objetivamente, *funcionan* —*what works*— (Davies *et al.*, 2000). En general, estas revisiones se realizan con lógicas temáticas, sector por sector de la política. Si bien este es uno de los principales métodos de investigación de las PBE, no es el único.

En los Estados Unidos, pueden distinguirse dos grandes modelos, que se complementan recíprocamente. Por un lado, existe una corriente vinculada a la generación de evidencia a partir de evaluaciones de impacto, las cuales se definen por metodologías específicas y rigurosas. Mientras su valor radica en la capacidad de determinar el grado en que una política pública logra el resultado esperado, su desventaja consiste en que, por lo general, los tiempos que se requieren para obtener resultados no siempre se alinean con los de la gestión de gobierno. Por otro lado, existen experiencias que generan evidencia a partir del monitoreo periódico —en algunos casos, automático y en tiempo real— de un conjunto de variables centrales para la gestión. El principal valor de este tipo de enfoque es su capacidad de actualizar la información casi permanentemente. Pero, dado que esta variante de las PBE centra su atención en los procesos, pierde capacidad para medir los impactos en el largo plazo. En ambos modelos, las PBE buscan determinar cuáles son las políticas que funcionan. Aquellas que sí funcionan se adoptan como *modelo* y sirven como punto de referencia al interior de su área —Salud, Educación, Seguridad, etc.—.

La clave para entender este cambio de paradigma es apreciar por qué la metodología basada en evaluaciones tradicionales ya no es la preferida para elaborar políticas. Principalmente, sus dificultades son tres.

La primera tiene que ver con la temporalidad. Para alimentar de manera significativa y con éxito el ciclo de la política, tanto la investigación

como los hallazgos deben preceder a la formulación de la política. Curiosamente, esto no se corresponde con la secuencia de la mayoría de las evaluaciones, que se producen después de las etapas de diseño y de implementación. Así, los nuevos métodos pretenden ser una solución. La expectativa es que, ante la necesidad de tomar una decisión, los formuladores de políticas deberán convocar a quienes se encargan de las revisiones sistemáticas para conocer la evidencia o revisar la información que surge del análisis de las bases de datos antes de pasar a la formulación y a la práctica.

La segunda dificultad se relaciona con el hecho de que, aunque generalizada, sigue siendo una actividad limitada. Cada evaluación se encuentra encapsulada en su propia burbuja, y no se realiza gran cantidad de evaluaciones. Incluso en las administraciones públicas que se han habituado a evaluar regularmente sus políticas, se genera una enorme masa crítica de actividad evaluativa, pero con poca acumulación de resultados. Ello impide la influencia cruzada de la que depende el avance científico. Lo cierto es que, hasta la llegada de este nuevo paradigma, el diseño de políticas era un ámbito bastante exento de evidencia (Pawson, 2006).

La tercera y última dificultad se vincula a la aceptación de que, al final, la *realpolitik* lo condiciona todo. El signo, las preferencias o prioridades políticas cambian a menudo durante el curso de una evaluación, por lo que se cuestiona su relevancia. Teniendo en cuenta la velocidad de recambio de los profesionales de la política y la rápida mutación de los temas de agenda, con frecuencia, las conclusiones de una evaluación se presentan en un clima político diferente al que le dio origen. Ello puede condenar sus resultados a la oscuridad de un cajón. Nuevamente, esto tiene que ver con la importancia de la información a tiempo.

La PBE se basa en la idea de que no hay nada completamente nuevo en las políticas públicas sectoriales. En este mundo globalizado, con cambios menores, en diferentes lugares y momentos, ya se han ensayado casi todas las iniciativas. Si puede pensarse un método para sintetizar los hallazgos de todos estos ensayos previos, se tendrá la capacidad

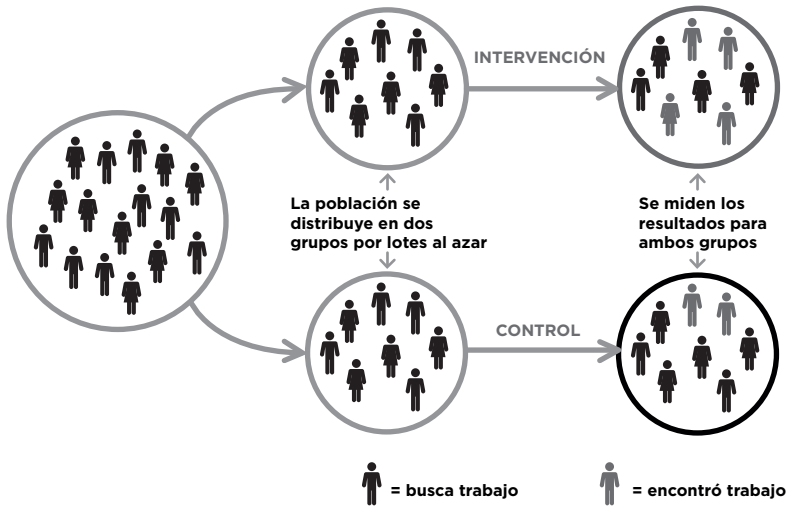
de sacar conclusiones para la práctica futura. Evidentemente, ninguna intervención que se esté planificando puede corresponderse con exactitud con otras pasadas, pero la idea es que revisiones periódicas, actualizadas regularmente, le ofrezcan una medida de racionalidad al proceso de planificación. En todo caso, la revisión sistemática no pretende desplazar a las evaluaciones, sino actuar como elemento conductor de la evidencia a la política.

Todo ello lleva directamente a la siguiente cuestión: ¿cuál es la naturaleza, y cuál o cuáles son los métodos para acumular conocimiento útil para el proceso de política? Existen varios sistemas para clasificar la robustez de la evidencia de los resultados de un programa o política. Un método que ha ido tomando importancia son las pruebas aleatorias controladas (PAC) o *randomized controlled trials* (RCT) para determinar la eficacia de una intervención. Estas «se diferencian de otros tipos de evaluación por la introducción de un grupo de control asignado al azar, lo que le permite comparar la eficacia de una nueva intervención contra de lo que habría ocurrido si no se hubiera cambiado nada» (Haynes, 2012). Introducir un grupo de control elimina una serie de sesgos que, normalmente, dificultan el proceso de evaluación, como la influencia de variables económicas, demográficas, culturales, etc. Este método se aplica para medir la efectividad de intervenciones nuevas o en curso, así como sus variaciones.

Las PAC se utilizaron durante más de sesenta años en la industria farmacéutica y se han vuelto habituales para comprobar la efectividad de las intervenciones de lucha contra la pobreza en el ámbito de la cooperación internacional¹. Sin embargo, aún existe relativamente poca tradición en su uso para las principales áreas de política pública nacional o local.

¹ Existen importantes institutos de investigación centrados en la evaluación de políticas de cooperación internacional. Entre estos, se destacan Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, en el seno del Massachusetts Institute of Technology, y 3ie Impact, en el marco de la cooperación británica.

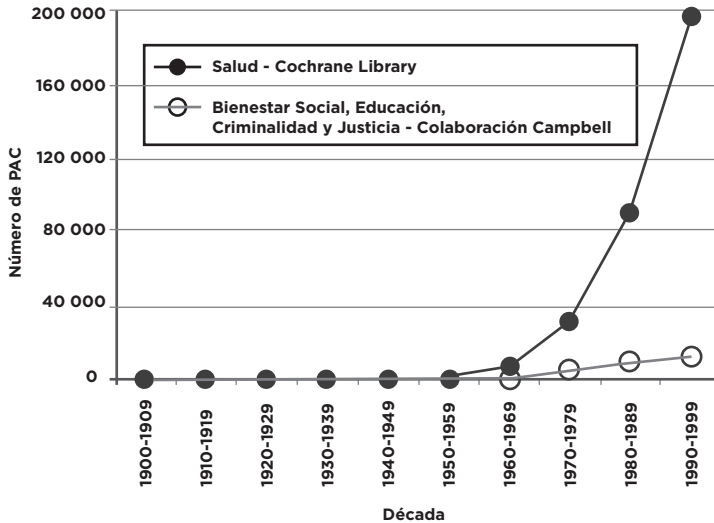
Ilustración 1. Diseño básico de una prueba aleatoria controlada (PAC)



Fuente: Haynes *et al.* (2012)

También puede acumularse evidencia a través de la gestión estadística de grandes cantidades de datos con metodologías de *big data* u otras. Estas cuentan con la ventaja de disponer de tiempos más cortos, incluso, muchas veces, tienen la capacidad de generar, transferir y usar datos en tiempo real. Nueva York es el caso más relevante y, si bien su experiencia en el manejo de grandes datos es bastante reciente, ya ha tenido resultados promisorios.

Ilustración 2. Áreas de aplicación de las pruebas aleatorizadas controladas (PAC) en el siglo xx



Fuente: Shepherd (2007)

En todo caso, los parámetros que deben definir aquello que se considera evidencia son una cuestión aún abierta. Hasta el momento, las distintas administraciones públicas lo han estipulado caso por caso, muchas veces, con fuerza normativa. Además, con frecuencia, gobiernos y agencias identifican diferentes rangos o niveles de robustez en función de los métodos utilizados para generar o compilar la evidencia (Foundation, 2014)². Finalmente, es importante tener en cuenta que,

² Por ejemplo, la Fundación MacArthur utiliza cuatro categorías de evidencia en función del rigor de los métodos de investigación utilizados y la cantidad de datos disponibles: (i) programas y prácticas basadas en evidencia que se han evaluado varias veces y que resultaron ser eficaces usando métodos rigurosos, como pruebas aleatorias controladas, evaluaciones aleatorizadas comparables o evaluaciones de gran tamaño en diferentes contextos con control aleatorio o estadístico; (ii) programas y prácticas basadas en evidencia que han sido probados utilizando métodos rigurosos —por lo general, un único estudio controlado

a pesar de la actual preponderancia de las revisiones sistemáticas, las pruebas aleatorias controladas, el trabajo con *big data* y otros métodos estadísticos de consolidación de datos, en la mayoría de los casos estudiados, se sigue haciendo uso de modos complementarios más tradicionales de generación de evidencia. Por tanto, continúan siendo pertinentes y habituales:

- análisis de eficacia con métodos cualitativos, como encuestas y *focus groups*;
- estudios de eficiencia basados en análisis costo-beneficio, costo-efectividad y costo-utilidad;
- evaluaciones previas a la planificación sobre la base de estudios cualitativos del contexto, como entrevistas, *focus groups*, estudios etnográficos, etc.;
- análisis de pertinencia a partir de estudios de opinión pública;
- modelos econométricos, estadística descriptiva.

2. Riesgos y limitaciones

El análisis de los distintos casos nacionales en los que se implementaron políticas basadas en evidencia permite mostrar cuáles son los problemas fundamentales derivados del uso de información científica en los procesos de toma de decisión. ¿Cuál es el tipo de evidencia que se necesita generar para colmar las necesidades de una agencia administrativa? Atender a los problemas derivados de la generación, la sistematización y el uso de la información útil puede ser uno de los principales desafíos en la implementación de este enfoque.

A continuación, se analizarán algunas de las principales dimensiones de esta compleja relación ente política pública y comunidad científica.

aleatorio o múltiples estudios que utilizan diseños robustos de comparación entre grupos—, pero que no llegan a cumplir el estándar anterior; (iii) programas y prácticas prometedoras que han sido probadas usando diseños de investigación menos rigurosos que no cumplen con los estándares anteriores; (iv) programas y prácticas no basados evidencia que carecen de pruebas suficientes para cumplir con el estándar.

2.1. Problema de la validez externa

Una de las principales limitaciones del uso de las PBE es la validez externa de las evaluaciones y pruebas que se llevan a cabo, es decir, los problemas de *escalabilidad*. En este sentido, la réplica de un programa de diferentes contextos de espacio y tiempo no tiene por qué arrojar resultados idénticos a los del programa estudiado si no se respeta una serie de condiciones. Para entender y usar correctamente las PBE, es necesario tener en cuenta que, si se pretende generar mejoras sociales, la traslación de la evidencia a las políticas públicas necesita de una serie de precauciones.

El problema reside en que las evaluaciones experimentales —o cualquier otra evaluación— ofrecen informaciones individuales notablemente afectadas por los contextos, tanto en las variables exógenas —clima, geografía y situación sociopolítica— como en las endógenas a la intervención —motivación y características de los participantes o diseño específico de la intervención, entre otras—. Esto hace que sea baja la capacidad de las evaluaciones experimentales para ofrecer información que pueda replicarse en otros lugares y circunstancias.

Una forma de afrontar esta limitación es multiplicar las evaluaciones hasta disponer de tal número de experimentos que podamos crear cierto paradigma falsable (en el sentido de inferir inductivamente a partir de las evaluaciones una teoría que provea de la mejor explicación provisional hasta encontrar otra superior) que sea el que oriente las medidas de política (Larru, 2014).

Justamente, esta es la idea detrás de las denominadas *evaluaciones aleatorizadas comparables* y de los *mapas de evidencia* o *evidence gap maps* («How to use an evidence gap map»).

Otra precaución para tener en cuenta es el asesoramiento a los eventuales beneficiarios respecto de la correcta similitud entre la población objeto de estudio y la propia. Así, Cartwright y Hardie (2012) aconsejan chequear

que los eventuales beneficiarios de un programa sean «suficientemente similares» a la población evaluada antes de incorporarlos. Los autores entienden por ello que la similitud entre la población actual y la evaluada debe darse tanto en la estructura causal subyacente como en los factores coadyuvantes o variables interactivas identificadas en la evaluación. Si y solo si se cumplen estas dos condiciones, puede garantizarse la replicabilidad del programa.

2.2. Evidencia vs. juicio profesional

Al momento de diseñar un programa de PBE, debe tenerse especial atención a los incentivos que se generan para quienes son responsables de su utilización, ya que existe un difícil equilibrio entre la aplicación estandarizada de la mejor evidencia y el juicio profesional que tienen que llevar a cabo necesariamente los denominados *burócratas de campo* (Lipsky, 1980). Este es el clásico problema de las decisiones individuales implícitas en la ejecución de políticas públicas. Los agentes de primera línea, sean médicos, maestros o policías, no solamente toman en cuenta la evidencia o las mejores prácticas a la hora de decidir qué hacer en una situación particular, sino que su experiencia profesional cuenta en buena medida:

Se reconoce que ser un buen médico, maestro o gestor no implica seguir como robot el resultado de las pruebas randomizadas; tampoco lo es ignorar la evidencia y seguir solamente sus propias corazonadas y experiencia personal. La mejor opción para hacer un buen trabajo es utilizar una adecuada combinación de ambas cosas (Cartwright, 2012).

Por tanto, se necesita comprender mejor no solo qué constituye la mejor evidencia en cada área de *expertise*, sino también cómo los profesionales pueden considerarla a la hora de tomar decisiones individuales.

2.3. La determinación de la agenda de investigación y de los puntos de entrada en el proceso

Similar al anterior, un problema vinculado a la incorporación de evidencia en el ciclo de la política es que, muchas veces, las necesidades de los servicios no fijan la agenda sobre qué investigar. Ello hace que, recurrentemente, los resultados de la investigación académica no sean relevantes para implementar políticas.

Para quien está en la práctica política, asegurar la relevancia de la investigación supone que las prioridades se determinen según las necesidades emanadas desde el servicio o desde los beneficiarios. Así, uno de los puntos críticos a la hora de diseñar un sistema que incorpore evidencia en la hechura de las políticas públicas es el punto de entrada y de retroalimentación de aquella en el proceso.

2.4. Riesgos vinculados a la gestión de grandes masas de datos estadísticos

Cuando se trabaja con *big data*, definir con precisión qué uso puede hacerse de los datos es un desafío importante. En los Estados Unidos, existen varias leyes federales y estatales que regulan el uso de datos administrativos, pero lo hacen sobre la base de cada programa. Asimismo, muchas leyes que reglamentan los programas no abordan explícitamente el uso estadístico —o de investigación— que puede hacerse con los datos o son ambiguas al respecto. Por lo tanto, en este proceso, es central una estructura legal sólida que supla el vacío sobre el manejo de información estadística.

Otro de los desafíos es la capacidad institucional de las agencias u oficinas encargadas de trabajar con grandes masas de datos. Las capacidades que se necesitan para llevar a cabo este trabajo incluyen

- infraestructura administrativa necesaria para compartir datos, desarrollar e implementar acuerdos, experiencia sectorial específica para ayudar a los investigadores y evaluadores;

- gestión de datos e infraestructura de curaduría para que los datos disponibles sean útiles y creen evidencia;
- infraestructura tecnológica y de seguridad para satisfacer las necesidades operativas y de seguridad en todo el ciclo de vida de los datos;
- infraestructura para asegurar la privacidad y confidencialidad, y una adecuada gestión de riesgos durante todo el ciclo de vida de la información.

Hay una variedad de soluciones a estos problemas, por ejemplo, establecer un repositorio de datos administrativos y de encuestas. Al proporcionar un punto de acceso único para los diversos datos, se simplifica el proceso mediante el cual los investigadores y las administraciones públicas obtienen permiso para utilizarlos. La centralización de funciones garantiza un uso seguro y eficaz de los datos.

Sin embargo, en los Estados Unidos, existen casos en que grandes conjuntos de datos se administran exitosamente a través de otros sistemas, por lo tanto, no resulta tan evidente que deba haber un único repositorio. En este sentido, surgen distintas opciones. Por ejemplo, la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca (por sus siglas en inglés, OMB) sugiere designar algunos organismos públicos como centros de intercambio de datos o *hubs* para aprovechar la infraestructura ya disponible, como la de la Oficina del Censo. Este enfoque podría conducir a un mejor uso de los datos existentes sin duplicar innecesariamente las capacidades (OMB, 2016).

3. Análisis comparativo de los casos del Reino Unido y los Estados Unidos

3.1. Dimensiones y rasgos relevantes de las prácticas de PBE en el Reino Unido y en los Estados Unidos

Las PBE se han ido implementando paulatinamente en diferentes ámbitos de la administración pública de los países de Europa y de América. Sin embargo,

la dimensión que este enfoque ha tomado en el Reino Unido y en los Estados Unidos hace necesario considerar estos dos casos paradigmáticos y pioneros.

Ambos desarrollos se han desplegado con modalidades muy diversas tanto en el nivel de la administración pública que ha traccionado dichas innovaciones como por la lógica del avance, los métodos típicamente utilizados y los arreglos institucionales desplegados a tal efecto. A continuación, se sintetizan los principales rasgos de ambas experiencias a partir de una serie de dimensiones que facilitan el análisis comparativo.

Respecto del contexto de surgimiento, en el Reino Unido, ha existido una histórica vinculación entre ciencia y política desde los años de la posguerra, tanto en la práctica gubernativa como en la academia. Durante los sesenta, la producción organizada de conocimiento sobre problemas sociales creció enormemente y se institucionalizó. Pero, tras el colapso del consenso socialdemócrata en los setenta y durante el período conservador de Margaret Thatcher y John Major, la producción de conocimiento para uso directo por parte del Gobierno se liberalizó y se diversificó. Ello implicó la emergencia de un gran número de *think tanks* e institutos de investigación cuyo objetivo era influenciar la agenda política. En paralelo, la administración pública británica implementaba una profunda reforma de gestión basada en la idea de eficiencia burocrática de la Nueva Gestión Pública, que enfatizaba la evaluación de políticas, los sistemas de indicadores de resultado, las acciones de auditoría y los regímenes de inspección. Así, cuando el nuevo laborismo de Tony Blair acuñó el término *evidence-based policy* (Libro Blanco de 1999), la idea no solo contaba con una larga tradición, sino que ya existía una estructura institucional —tanto pública como privada— que, desde hacía décadas, aseguraba un fluido pasaje entre evidencia y acción de gobierno. Desde entonces, el enfoque sobre PBE ha recibido importantes dotaciones presupuestarias, y sus estructuras institucionales se han ido consolidando paulatinamente.

El caso norteamericano es mucho más reciente. Las primeras iniciativas para establecer estándares federales de evidencia datan de fines de la

primera década de este siglo, con un reciente compromiso presidencial y de la alta gerencia pública a partir del Gobierno de Barack Obama. La experiencia americana muestra casos muy interesantes en algunos gobiernos locales de la mano de alcaldes muy comprometidos con el desarrollo urbano, en particular, en los municipios de Nueva York y Baltimore.

En relación con las estructuras institucionales y los acuerdos de coordinación que han permitido desarrollar un sistema de PBE, la experiencia británica se caracteriza por un despliegue de lógica sectorial. Si bien, originalmente, este se concentraba en algunos ministerios clave, como Salud, Home Office y Educación, en la actualidad, se trabaja a partir de una red de organismos público-privados con una lógica temática —*What Works Centers*— que coordina el Cabinet Office, la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el cual tiene un fuerte vínculo. Estos centros aseguran la realización continua de PAC sobre los distintos sectores y una amplia difusión de los resultados. Con el tiempo y en función de la demanda privada, el sistema se ha ido extendiendo a otros sectores con un fuerte eje en los asesores del Primer Ministro que aseguran un punto de entrada en las instancias de toma de decisiones.

El sistema americano se basa en la obtención y la gestión de datos y microdatos estadísticos —no tanto en las PAC— y se caracteriza por una estructura descentralizada y articulada, con un centro de coordinación establecido en la Oficina de Gestión y Presupuesto. La OMB le reporta al Presidente y es el organismo responsable de coordinar el Sistema Federal de Estadística —130 agencias—. En 2016, se creó por ley una comisión de PBE para abordar esta temática de manera más integral y proponer alternativas de política. A nivel municipal, resultan clave la gestión y el análisis de datos estadísticos para la toma de decisiones. Sobresale el detallado seguimiento de los temas que realiza el Alcalde a través de reuniones y reportes.

En lo relativo al tratamiento de la evidencia, el sistema inglés se ha centrado en el uso de pruebas randomizadas controladas (PAC) a gran escala y se caracteriza por una gran rigurosidad al momento de consolidar la evidencia. La calidad científica para organizar los hallazgos se complementa con la

capacidad de transmitir los resultados de forma sencilla, amigable, es decir que estos sean de fácil acceso para los usuarios y funcionarios de línea. Las diferentes intervenciones posibles en un mismo sector de política se comparan a partir de diferentes criterios e indicadores y se plasman en mapas de evidencia ordenados por temas y subtemas disponibles en Internet. Cada centro What Works desarrolla su conjunto de herramientas de sistematización y comparación, por lo que la disponibilidad de evidencia es dispar, dadas la diversidad organizacional, la extensión de los programas, la calidad y la profundidad de los hallazgos disponibles.

Para asegurar estándares mínimos, los Estados Unidos cuentan con guías de uso de datos estadísticos y de legislación específica en materia de privacidad de la información. La evidencia se basa principalmente en datos sobre procesos o actividades —*outputs*— y en la triangulación de estos sobre la base de planillas de gestión, líneas de acceso directo al ciudadano y trabajo de campo. Las PAC no tienen un papel tan importante. La evidencia se centra en el procesamiento estadístico de datos, preferentemente, en tiempo real —automático—. La Comisión de PBE trabaja de manera continua en la mejora de estos aspectos.

En cuanto a las áreas de intervención y priorización, en el Reino Unido, Salud ha presentado los desarrollos más importantes por su histórico uso de las PAC en la investigación farmacológica. Educación y Lucha contra el Crimen también tuvieron desarrollos importantes. Hoy, los siete centros What Works trabajan en políticas sociales de salud, educación, reducción del crimen, desarrollo económico local, tercera edad, intervención temprana y bienestar, pero podrían incorporarse otras temáticas por decisión del Poder Ejecutivo.

En los Estados Unidos, no hay un mecanismo específico establecido que determine las áreas de aplicación de la PBE; estas se definen según el interés del Poder Ejecutivo. A nivel municipal, se ha priorizado el intercambio de datos al interior de la ciudad y con los ciudadanos a partir de sistemas de datos abiertos u *open data*, aunque, inicialmente, algunas áreas tuvieron un mayor desarrollo, como la lucha contra el crimen, la respuesta ante desastres y el desarrollo económico.

3.2. Conclusiones derivadas del análisis comparativo de los casos del Reino Unido y los Estados Unidos

Del estudio de las particularidades y semejanzas de estos dos casos paradigmáticos, pueden sacarse algunas conclusiones. En primer lugar, y como conclusión general, es necesario resaltar que la incorporación de evidencia al proceso de la política pública es hoy un desafío ineludible ante una sociedad cada vez más compleja y demandante. Será cada vez más difícil justificar la no incorporación de los métodos y los hallazgos que ofrece la ciencia y que resultan fundamentales para asegurar una mayor eficacia de las intervenciones públicas.

Sin embargo, es importante otorgarles la dimensión adecuada a los hallazgos presentados: estos son avances que se incorporan al proceso de la hechura de las políticas, pero que no lo reemplazan. Ello quiere decir que dicha incorporación deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades que este proceso presenta en cada contexto administrativo-institucional específico. Para ello, habrá que conocer previamente tanto las potencialidades, ventajas y ventanas de oportunidad de cada estructura como su viabilidad en un momento político dado. Deberán identificarse obstáculos y limitaciones que puedan anticiparse.

A fin de transitar ese camino, será importante tener en cuenta ciertas cuestiones relevantes que surgen a partir de las experiencias británica y norteamericana:

1. *Liderazgo y apropiación de la iniciativa de PBE a través del arco político y de la burocracia.* La experiencia internacional demuestra que las iniciativas de PBE han tomado impulso y se han instalado en la gestión de gobierno cuando las cabezas del Ejecutivo las han liderado. Ha sido particularmente importante la constitución de una unidad de gobierno que reporte a las Oficinas del Presidente, el Primer Ministro o el Alcalde. Estas se han caracterizado por contar con mandatos muy específicos para generar, regular y monitorear las PBE.

Igualmente importante ha sido identificar agencias *líderes* que sirven para traccionar el resto de reparticiones estatales hacia un cambio de cultura organizacional. En este sentido, han cumplido un papel muy importante las oficinas técnicas de estadística, informática, modernización del Estado y regulación sobre manejo de datos. También, ha sido fundamental —sobre todo, en momentos iniciales— identificar herramientas de gestión que permitieran nutrir el proceso de generación de evidencia, como, por ejemplo, las líneas telefónicas para habilitar reclamos.

Los casos presentados también ponen de manifiesto la necesidad de contar con el apoyo del Poder Legislativo para avanzar en cambios más profundos. Esta participación ha variado caso por caso. Incorporar al Poder Legislativo es una opción estratégica que depende del nivel de maduración de la iniciativa de PBE y de la necesidad de contar con una base legal para implementar el modelo, ya que vincula otras áreas de políticas —por ejemplo, privacidad y confidencialidad de datos o generación de partidas presupuestarias para abrir una nueva repartición de gobierno—.

2. Tipo de evidencia y estándares de calidad. No existe un único modelo respecto de qué se entiende por *evidencia* en términos de las PBE. Mientras que algunas de las experiencias basan su trabajo en microdatos —por ejemplo, los municipios de los EE.UU.—, otras han priorizado la estilización y compilación de hallazgos científicos sobre eficacia, eficiencia e impacto de diferentes intervenciones de política pública —como el caso inglés—. Cada modelo tiene sus pros y sus contras. Mientras que los microdatos permiten obtener información de manera más sistemática y en poco tiempo —a veces, en tiempo real—, a menudo, se ven limitados en el tipo de variables que pueden relevarse por procedimientos de *big data* u otros y, así, no siempre logran captar los impactos de la política. La estilización de hallazgos logra profundizar los impactos de políticas específicas, pero sus tiempos de elaboración son más largos.

Los tipos de datos que pueden recogerse no son contrapuestos. Por el contrario, ambos pueden conformar una cartera de evidencia cuyo

balance deberá definirse en términos políticos, técnicos y presupuestarios. Existe un riesgo asociado a la idea de que alcanza con un solo tipo de evidencia. Por lo tanto, es fundamental decidir en cada caso qué tipo se necesita para cada tipo de pregunta.

Hay que evitar la tentación de pensar que todo lo que se necesita tener es un conjunto de ensayos controlados aleatorios, y el mundo será un lugar mejor (...). Creo que aquellos argumentos que son fruto de una sola disciplina y de una única metodología no tienen sentido, son erróneos, y no nos ayudan a construir la base de evidencia equilibrada que necesitamos para la toma de decisiones (Davies, 2005).

La adopción de los diversos métodos de obtención de datos requiere definir cada uno de ellos, sus potencialidades y límites, y establecer criterios claros respecto de lo que se considerará *evidencia* en cada caso. En los ejemplos presentados, esta definición surge del intercambio entre funcionarios, políticos y técnicos. En lo que respecta a los microdatos, existe una multiplicidad de definiciones. Sin embargo, en lo que se refiere a la compilación de hallazgos de política pública, existe consenso internacional en que las evaluaciones experimentales o cuasiexperimentales son el método por excelencia, y que las pruebas controladas aleatorias, la mejor manera de estandarizarlas. No obstante, su aplicación no siempre es posible, y, por lo tanto, se necesitan definiciones sobre estándares de calidad para otro tipo de evaluaciones que también son válidas.

Las lógicas de principal-agente son un parámetro que considerar al momento de definir estándares de calidad. No es lo mismo que las intervenciones las ejecute la propia administración pública a que los servicios se terciaricen. En este último caso, el Gobierno debe reducir las incertidumbres asociadas a los contratos de agencia. En muchos países, los programas sociales no los ejecuta directamente el Estado, sino organizaciones sociales que obtienen financiamiento después de un proceso competitivo —el caso británico—. En esta situación, el requisito

de que los programas tengan un sustento científico que asegure su eficacia parece aún más razonable, ya que, después de la adjudicación del contrato, el Estado pierde control en gran medida sobre el desarrollo del programa.

Por último, es importante considerar que los casos presentados ponen de relieve que los temas sobre los que se solicita evidencia robusta los define el interés del Poder Ejecutivo por monitorear más de cerca y, eventualmente, rendir cuentas sobre un conjunto de políticas específicas —y no necesariamente sobre todas las políticas públicas—.

3. *Conveniencia de contar con uno o más repositorios de datos o clearinghouses.* El modo en que se centraliza, se sistematiza y se difunde la información es otro aspecto central. En última instancia, generar evidencia tiene como objetivo nutrir el proceso de política pública. La conformación de un repositorio de datos o de evidencia abre interrogantes, tales como ¿quién debe administrarlo?, ¿qué capacidades se necesitan para hacerlo?, ¿es conveniente contar con uno o con varios repositorios?, ¿la evidencia debiera organizarse por área de política?, ¿quiénes pueden hacer uso de la información disponible?, ¿de qué modo se segmenta y se presenta la información consolidada?, ¿cómo puede financiarse?

Mientras que, en el Reino Unido, los repositorios se organizan por área de política —centros What Works—, en los Estados Unidos, existe una variedad de repositorios a nivel subnacional y sectorial. Esta dispersión ha invitado a la Comisión de PBE a estudiar el tema más a fondo y a reflexionar sobre un diseño de la institución que sea más funcional. Dicho esto, cabe tener presente que, en la conformación de estos repositorios, tienen un peso específico muy fuerte los centros de investigación, universidades y *think tanks* con probada experiencia profesional en este campo.

De lo analizado previamente, también resulta indiscutible que la relación entre evidencia y proceso de hechura depende del área de política pública que se analice. Por ejemplo, mientras, en algunos casos, se priorizaron determinados sectores donde se avanzó más rápido, en otros,

se llevó a cabo una selección de intervenciones clave en diferentes áreas en las que el avance se realizó en mayor medida. En el Reino Unido, se avanza por *temas prioritarios* en varios sectores de política en paralelo. El caso de los EE.UU. pone en evidencia la importancia de contar con datos actualizados sobre todas las intervenciones de la administración en lapsos cortos.

4. Una definición tentativa de las PBE

El estudio de los procesos de implementación de manera comparada permite buscar mayores precisiones sobre qué se entiende por PBE. Sin duda, más allá de cualquier definición, la principal restricción que enfrenta este enfoque —como cualquiera que pretenda implementarse— no es de carácter metodológico ni técnico, sino, fundamentalmente, político y deriva de las posibilidades de construir y de administrar sistemas de información complejos y ligarlos con núcleos de investigación relevantes en términos de la política que se quiere diseñar e implementar.

Este trabajo ha intentado identificar y explicar una serie de condiciones sobre las cuales existe consenso para construir e institucionalizar una PBE. El acuerdo que surge de la literatura especializada y del análisis comparado entiende que este concepto supone lo siguiente: (i) los principales hacedores de política sustentan sus decisiones en procesos racionales contruidos sobre la base de datos existentes, ordenados de manera deductiva y orientados a identificar las mejores opciones de política; (ii) estos procesos suponen sistemas de gestión del conocimiento robustos, apoyados en el uso de la tecnología; (iii) los análisis de las alternativas de política se basan en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia científica; (iv) la búsqueda de las mejores opciones de política debe acompañarse del desarrollo institucional burocrático orientado a la implementación de políticas públicas.

No resulta fácil generar capacidades institucionales en torno a estos procesos. La incorporación de procesos de PBE al ciclo de política

en una administración pública concreta debe ser una propuesta a medida —*taylor-made*—. Para desarrollarla, habrá que tomar en cuenta descubrimientos e intervenciones exitosas llevadas a cabo en otros ámbitos, pero su aplicación no debe realizarse de forma acrítica, sino tras un proceso de reflexión, adaptación y —por qué no— evaluación de lo que sirve —*what works*—. También pueden desarrollarse instituciones innovadoras adecuadas al contexto. La vinculación entre evidencia y política pública no es rígida: debe adaptarse a la complejidad del proceso de políticas específico en cada caso.

Referencias bibliográficas

- Bracho, T. (2010). «Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación». En Merino, M. y G. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica y CIDE.
- Cabinet Office (2013). *What works: evidence centres for social policy*. Londres: Stationery Office.
- Campbell, D. (1984). «Can we be scientific in applied science?». En *Evaluation Studies Review Annual*. Newbury Park, CA.: Sage, pp. 24-48.
- Cartwright, N. y H. J. (2012). *Evidence-based policy: a practical guide to doing it better*. Oxford University Press.
- Davies, H. T. O.; S. Nutley y P. Smith (eds.) (2000). *What works? Evidence based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Davies, P. (2005). «Evidence-based policy at the Cabinet Office. Impact and Insight Series» [en línea]. Disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/2866.pdf>> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- Foundation, M. (2014). *Evidence Based Policy Making: a guide for effective goverment*. Philadelphia, Washington: MacArthur Foundation y Pew Charitable Trust.
- García Sánchez, I. (2007). «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». En *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.

- Haynes, L.; O. Service; B. Goldacre y D. Torgerson (2012). «Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials» [en línea]. Disponible en <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- «How to use an evidence gap map» [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=vIYSCauONIo&feature=youtu.be>> [Consulta: 3 de septiembre de 2017].
- Laswell, H. (1950). *Politics: Who Gets What, When and How*. Nueva York: McGraw.
- OMB (2016). «Barriers to Using Administrative Data for Evidence-Building» [en línea]. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/barriers_to_using_administrative_data_for_evidence_building.pdf> [Consulta: 3 de septiembre de 2017].
- Pawson, R. (2006). *Evidence Based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Shepherd, J. (2007). «The production and management of evidence for public service reform». En *Evidence and Policy*, (3), 2, pp. 231-251.

Bibliografía de consulta

- Baron, J. y R. Haskins (2011). «Building the Connection between Policy and Evidence. The Obama based-initiatives». En *Using Evidence to Improve Social Policy and Practice Perspectives on how research and evidence can influence decision making*. Londres: NESTA.
- BIT (2016). *Update Report 2015-2016*. London: The Behavioural Insights Team.
- Black, N. (1997). «A national strategy for research and development: lessons from England». En *Annual Review of Public Health*, Issue 18, pp. 485-505.
- Cabinet Office (1999). *Modernising government*. London: Stationery Office.
- European Commission (2001). «Governance in the EU: a White Paper. European Commission» [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm> [Consulta: 4 de agosto de 2017]
- Keynes, J. (1937). «Collected Writings». En *The Times*, (21), p. 409.

- Larru, J.M. (2014). «Evaluaciones de impacto en la cooperación para el desarrollo». En *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*, Issue 3, pp. 117-153.
- OMB (2016a). *Overview of Federal Evidence Building Efforts*. Office of Management and Budget.
- (2016b). *Uso de datos administrativos y encuestas para la construcción de evidencia*. Office of Management and Budget.
- Solesbury, W. (2001). «Evidence Based Policy: Whence it Came and Where is it Going», Working Paper #1. ESRC - Centre for Evidence Based Policy and Practice.

Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza*

Por *María Melina Guardamagna***

Resumen

En los últimos años, la provincia de Mendoza ha impulsado el desarrollo de una política de ordenamiento territorial. En dicho sentido, es necesario realizar, tanto en América Latina como en el resto del mundo, un análisis crítico del proceso de implementación de dicha política, cuyo soporte formal es la Ley N.º 8051. El presente estudio indaga el modo en que el texto de la norma orienta el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) desde una concepción sistémica del territorio y a partir de un proceso participativo y de planificación normativa. Asimismo, el trabajo se centra en los contrastes entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que los actores realizan para avanzar en la implementación de la política y, especialmente, en el diseño del Plan Provincial, haciendo hincapié en el análisis de las etapas que van desde la audiencia pública a la remisión del proyecto del PPOT a la Legislatura.

* El presente trabajo es parte de los resultados del proyecto N.º 06/F334 «La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009», Programa de Incentivos 2013/2015 (evaluado y aprobado), Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). También es parte de los insumos del actual proyecto del CEII PICTO 2016 - 0051: «¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza», AGENCIA, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

** Docente e Investigadora del CONICET y de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCuyo). Correo electrónico: <mguardamagna@mendoza-conicet.gob.ar>.

Palabras clave

Ordenamiento – territorio – implementación de política pública – participación ciudadana.

Abstract

In recent years, the Province of Mendoza has given greater impetus to the development of a policy of land use and land management. In this sense, it is relevant to undertake a critical analysis of the implementation process of this policy, formally supported by a specific statute: Law No. 8051. This article seeks to investigate to what extent this rule actually guides the implementation of the Provincial Plan of Territorial Management (PPOTM), taking a systemic view of the territory and departing from a participatory and normative planning process. The analysis focuses its attention on the contrasts between the normative prescription and the effective activities that the actors carry out to advance in policy implementation and especially in the design of the Provincial Plan, paying particular attention to the stages ranging from the Public Hearing to the referral of the PPOTM project to the Legislature.

Key words

Land use – territory – public policy implementation – citizen participation.

Introducción

Desde hace ya más de diez años, en la Argentina y, en particular, en la provincia de Mendoza, se trabaja en la formulación y la implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo para contribuir al desarrollo sustentable del territorio.

El presente trabajo ubica el inicio de este proceso en Mendoza en 2009, con la sanción de la Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Por ello, se concentra en la problemática de la implementación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, PPOT), que implica una etapa central en el ciclo de esta política pública.

Dicha ley establece los procedimientos para elaborar un plan provincial y municipal desde una concepción sistémica del territorio. Para ello, define que aquel debe implementarse en diversas etapas, a partir de un tipo de planificación normativa que incorpore un proceso de construcción colectivo para garantizar que la ciudadana participe.

En un artículo anterior (Guardamagna y Cueto, 2015), con el supuesto de que la falta de cohesión sistémica podría dificultar e incluso imposibilitar la construcción de un modelo territorial deseado a partir del cual se desarrollase el Plan Provincial y los municipales, se examinó la correspondencia teórico-metodológica entre las diversas etapas que la ley precisa y el desarrollo efectivo del proceso de planificación. Específicamente, se hizo hincapié en la elaboración del diagnóstico, el modelo territorial, los escenarios alternativos y la identificación de acciones prioritarias para la Provincia.

Dicho análisis concluyó que, más allá de que se cumplieron las etapas previstas por la ley, se produjeron tensiones, conflictos y cambios entre los actores responsables del diseño en el proceso entre la elaboración del diagnóstico y la identificación del plan de acciones. Asimismo, se generaron inconsistencias teórico-metodológicas entre las prescripciones legales y las propuestas efectivas e inclusive modificaciones en los criterios para definir el formato final del llamado *Documento Preliminar* (APOT, 2014).

Dentro de las inconsistencias teórico-metodológicas encontradas, tal vez, las que tendrán mayores consecuencias en la implementación de las etapas posteriores se vinculan con la utilización de distintas unidades de análisis para elaborar los diagnósticos por subsistema. Tampoco se definió una metodología para interrelacionarlos, por lo que el modelo deseado se terminó construyendo a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 (en adelante, PEDMza 2030) sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema. Además, la delimitación de los mecanismos de participación ciudadana fue débil e imprecisa, lo cual permite cuestionar el efectivo involucramiento de la sociedad en el proceso.

También debe mencionarse que la forma asistemática y el altísimo nivel de generalidad y abstracción con el que se presentó el plan de acción difícilmente sirva como insumo para elaborar el PPOT.

El presente artículo tiene como objetivo contrastar la prescripción normativa de las actividades que los actores concretaron para diseñar el proceso de implementación del PPOT poniendo especial énfasis en la etapa posterior al cierre del Documento Preliminar (APOT, 2014). Es decir que este estudio aborda el período que va desde su presentación ante el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (en adelante, CPOT), pasando por las instancias de validación ciudadana, consulta y audiencia públicas, hasta su remisión a la Legislatura Provincial, que lo aprobó en agosto de 2017, ocho años después de la sanción de la ley.

Para ello, el trabajo se estructura en cuatro apartados. El primero explicita la secuencia de planificación definida por la ley distinguiendo, fundamentalmente, procedimientos, acciones y sujetos responsables de la elaboración del PPOT. El segundo analiza el lugar de la participación ciudadana en el proceso. El tercero hace referencia al proceso de elaboración del proyecto de Plan. Y el cuarto analiza en forma comparada la versión del PPOT remitida a la Legislatura en 2014 y la de un grupo de especialistas del sector científico presentada meses después, que es la que, finalmente, tuvo mayor incidencia sobre la versión aprobada en 2017.

1. La secuencia en el proceso de planificación

Los capítulos 2, 3 y 5 de la Ley N.º 8051 hacen referencia a los procedimientos para elaborar y aprobar el Plan Provincial.

En el capítulo 2 «De los instrumentos del ordenamiento territorial», el artículo 10 define la jerarquía de los conceptos que se utilizarán en el resto de la norma, así como al momento de la elaboración de los planes. Para ello, establece la siguiente estructura con sus respectivas definiciones:

a) Planes de Ordenamientos Territoriales: estos comprenden el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales y los Planes Sectoriales o Intersectoriales. Contienen estrategias que orientan su ejecución y objetivos para alcanzar el modelo territorial deseado.

b) Programas: se trata de instrumentos rectores, derivados de la planificación institucional, conformados por un conjunto de proyectos formulados para alcanzar determinados objetivos, establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial.

c) Proyectos: conjunto de obras o actividades destinadas a alcanzar el cumplimiento de objetivos y metas definidos por un programa, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad, que pueden, planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente en forma específica.

Posteriormente, el artículo 11 hace referencia a la necesidad de adoptar criterios uniformes para formular los planes. En dicho sentido, la ley —o más bien quienes la elaboraron— parece no querer dejar nada librado al azar. El artículo establece que, a través de una reglamentación, se definirá un lenguaje común en lo relativo a «caracterización del suelo, definiciones de áreas, sub-áreas, tipos de uso, coeficientes, indicadores, cartografía, y todo otro elemento que coadyuve a homogeneizar la información».

Además, se solicita la elaboración de un glosario de términos técnicos, y se define un conjunto de criterios de trabajo, entre los que se hace referencia a la necesidad de consensuar con la comunidad, y especificar objetivos, acciones y herramientas, y visión estratégica en el corto, mediano y largo plazo. Esto deberá realizarse en un «contexto de coordinación administrativa e institucional y descentralización municipal» (artículo 11).

Finalmente, al mencionado artículo, se le suma un anexo donde se incorporan definiciones de los criterios a partir de los cuales deberán elaborarse los planes. Estos son propósitos, integralidad, especificidad, visión estratégica, equidad, integración, concurrencia, descentralización, prevención, flexibilidad, evaluabilidad, participación social, educación e integración, información, articulación y eficiencia en la asignación de recursos y presupuestos mínimos de protección ambiental (cf. anexo 2, artículo 11).

En el artículo 13, se determina que los planes «serán las herramientas territoriales que darán lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social».

En este sentido, se evidencia una necesidad excesiva de normar hasta lo que se entenderá por cada uno de los conceptos que utiliza la política, lo que —como se verá más adelante— no garantiza que no se genere una brecha entre el diseño y la etapa de implementación.

A continuación, en su artículo 16, la ley define la siguiente secuencia de etapas en el proceso de planificación, es decir, procedimientos específicos para elaborar los planes:

1. Diagnóstico
2. Modelo territorial
3. Escenarios alternativos
4. Identificación de acciones
5. Proyecto de plan o programa
6. Informes sectoriales
7. Evaluación ambiental estratégica
8. Información y participación pública
9. Aprobación del plan o programa

Este trabajo se centra en las etapas que van desde la elaboración del proyecto de plan o programa, pasando por su presentación en la

Legislatura, hasta las instancias de participación pública. Sin embargo, tal como se analizará más adelante, lo que se evidencia en el proceso de implementación de la política es que se saltaron etapas de la secuencia definida por la norma. Tal vez, lo más preocupante sea que algunas de las que se cumplieron efectivamente solo se llevaron a cabo en términos formales.

Los artículos 17, 18 y 19, de carácter procedimental, establecen las normas de aprobación —el PPOT, por ley; y los municipales, por ordenanza municipal (artículo 17)—; los plazos de elaboración de los planes —seis meses desde la promulgación de la ley para la elaboración del PEDMza 2030, dieciocho meses desde la remisión de este a la Legislatura para la confección del PPOT y doce meses desde la aprobación del Plan para que cada municipio realice el suyo (artículo 18)—; y las sanciones por incumplimiento.

En los hechos, los plazos se alejaron de lo dispuesto por la norma, lo que da lugar a sanciones administrativas y penales sobre los funcionarios implicados (artículo 19). La ley se publicó en el Boletín Oficial en mayo de 2009. Un año y siete meses después, en diciembre de 2010, se sancionó el PEDMza 2030, y, recién luego de casi siete años, en agosto de 2017, la Legislatura aprobó el PPOT.

El capítulo 3 hace referencia a la elaboración del Plan. En dicho sentido, identifica los principales actores de la política. Estos son el Poder Ejecutivo a través de la Autoridad de Aplicación¹ responsable de la elaboración del Plan, la Legislatura de quien dependerá su aprobación, y las reparticiones y organismos competentes a cargo de la implementación (artículo 20).

El artículo 21 define los contenidos básicos que este deberá tener en tanto «marco de referencia sistémico y específico para la formulación

¹ De acuerdo con el artículo 39 de la Ley N.º 8051, la Secretaría de Medio Ambiente, o el organismo que la reemplace, será la autoridad de aplicación; los municipios, autoridad de aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, para el cumplimiento de esta tarea, se crean el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Entre las principales funciones de la Agenda, se encuentra la elaboración de proyectos de los planes de ordenamiento territorial (artículo 41).

y gestión de las acciones públicas y privadas» que impactan sobre el territorio provincial. Se trata de un extenso artículo que enumera un conjunto de acciones, que podrían clasificarse de carácter instrumental, y contenidos —definidos e indefinidos—. Tal como establece la secuencia de la norma, estas acciones implican definir directrices y enunciar un conjunto de acciones a las que el Plan tendría que responder. Se verá luego si esto ocurrió.

Finalmente, el capítulo 5, de carácter procedimental, establece consideraciones comunes para la ejecución de los planes. Entre ellas, define quién se hará cargo de las indemnizaciones que surjan de la aplicación de la ley, cómo se otorgarán las concesiones de servicios públicos, cuáles son los mecanismos que seguir para modificar los planes y los vínculos de estos con el plan ambiental. Dado que el PPOT recién acaba de aprobarse, no se ahondará en estas prescripciones normativas.

Más allá de que toda la norma hace referencia a los Planes de Ordenamiento Territorial —provincial, municipal y sectorial o intersectorial—, dado que constituyen la etapa central de la política, se han mencionado los capítulos y los artículos que definen los contenidos y los procedimientos para su elaboración. En dicho sentido, puede decirse que, para el proceso de planificación, la ley detalla un conjunto de instrumentos y una secuencia de etapas. Además, para su confección, establece un extenso y preciso conjunto de acciones, lo que, *a priori*, podría aparecer como un excesivo normativismo que podría propiciar el cumplimiento de las formas legales, dejando de lado el contenido sustancial, que, en definitiva, es lo que quienes redactaron la norma querían resguardar. Esta característica de la ley podría restarle flexibilidad y capacidad de adaptación a una política que es compleja de por sí.

Ahora bien, ¿cuáles fueron y cómo se instrumentaron las instancias de participación ciudadana previstas por la ley en dicho proceso? ¿Cómo ha sido el proceso de implementación de la política hasta llegar a la presentación del PPOT para su tratamiento y aprobación en la Legislatura Provincial? ¿Cuáles fueron las disidencias entre el Poder Ejecutivo y el sector técnico-científico?

2. El lugar de la participación ciudadana en el proceso de planificación de la política

La participación ciudadana constituye un requisito central en la formulación de políticas públicas en democracia, más aún en temas que afectan en forma directa y, por lo tanto, a una escala local, la vida de los ciudadanos. En este sentido, atraviesa todas las etapas de la política de ordenamiento territorial, lo que también supone desafíos y dificultades al momento de su implementación.

... el concepto de participación ciudadana ocupa en nuestros días una posición muy destacada en el debate sobre el modo de entender y ejecutar las políticas públicas tanto por el margen de posibilidades que se le reconoce en el sistema regulador como por las incertidumbres, contradicciones y conflictos que genera. Identificado asimismo como uno de los pilares en los que se fundamentan los enfoques aplicados a la gobernanza y a la ordenación integrada y sostenible del territorio (Manero Miguel, 2010: 47).

En el ámbito del ordenamiento del territorio, los modos de implementación varían de una legislación a otra de acuerdo con los objetivos y los resultados que se pretende alcanzar.

La participación ciudadana puede darse en diferentes formas: información sobre decisiones; consulta y expresión de pareceres; decisión —interviniendo en la selección de una opción determinada—; control —cuando se vela por la ejecución de las decisiones tomadas—; y gestión (...). La población no sólo conoce propuestas y decisiones, sino que expresa su parecer sobre un determinado evento y declara, en función de sus *intereses*, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista (Arteaga, 2003: 73 citado por Martínez-Flores *et al.*, 2005: 195).

Entonces, el gran desafío es reconocer la participación ciudadana como uno de los baluartes esenciales de las políticas orientadas a ordenar el territorio (Manero Miguel, 2010). Esto se vincula con el interrogante de

cómo superar la contradicción entre el involucramiento de la sociedad en estos procesos y la calidad de los mecanismos de gestión pública para que este sea realmente efectivo, más allá del cumplimiento formal de la norma que lo legisla.

Tal vez, la mirada de Rodríguez Vera y Saavedra (2013) resulte un poco negativa, pero, sin duda, es real, y ayudará a entender el lugar que ha tenido la participación ciudadana en la implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza. Los autores se preguntan cuál es el peso de las opiniones vertidas por los ciudadanos al momento de aprobar los planes.

... cuando se convoca a los ciudadanos a participar en la elaboración de los planes y programas, la autoridad lo hace con conocimiento de que lo que puedan aportar los ciudadanos y sus organizaciones puede ser considerado o no, y, en ocasiones, estas propuestas no cambiarán el sentido de la planeación del Estado (Rodríguez Vera y Saavedra, 2013: 242).

2.1. ¿Qué dice la ley y cómo regula la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación?

Tal como se dijo anteriormente, cada una de las etapas definidas por la ley prevé el involucramiento de la sociedad, así lo establecen los objetivos del ordenamiento territorial. Los generales buscan garantizar la participación ciudadana (artículo 3, inciso f) y «lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas» (artículo 3, inciso g).

Además, dentro de los específicos, se sostiene la necesidad de

... fortalecer el desarrollo sustentable del territorio, priorizando las acciones provinciales, municipales y sectoriales que garanticen la participación

social en cada una de las fases del proceso para asegurar la gobernabilidad del mismo, construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado (artículo 4, inciso a).

En dicho sentido, para la elaboración de los planes, uno de los criterios que la norma precisa es el involucramiento de la sociedad:

Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán permitir la intervención de todos los actores involucrados a fin de priorizar metas y objetivos, detectar problemas y conflictos y establecer las acciones a seguir, logrando el máximo nivel de beneficio público posible, definiendo propósitos, objetivos y metas compartidas que permitan alcanzar los objetivos fijados por los planes (inciso l, anexo 2, artículo 11, capítulo 2).

Además, el capítulo 8 define los mecanismos para garantizar la información y la participación ciudadana, y especifica cuál es su objetivo: «La autoridad de aplicación deberá asegurar las condiciones para que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la Provincia» (artículo 42). Para ello, a través de un Sistema de Información Territorial que la ley crea, la autoridad de aplicación deberá dar a conocer de forma pública y gratuita las acciones que se realicen (artículo 43).

En dicho sentido, como parte de las etapas que se analizan en este trabajo, la ley establece dos procedimientos específicos: la consulta y las audiencias públicas.

El objeto de la consulta pública es «garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación» (artículo 44). Para ello, la ley especifica las características que la convocatoria deberá seguir.

- *Participantes*: personas físicas o jurídicas, privadas o públicas que invoquen un interés legítimo o derecho subjetivo simple o difuso; organizaciones de la sociedad civil cuya tarea guarde relación con la temática que tratar; organismos o autoridades públicas y organismos de protección de intereses difusos (artículo 45).
- *Convocatoria*: se realizará a través de la página *web* del Sistema de Información Territorial. También podrá recurrirse a otros medios, como radio, televisión, diarios, etc. La convocatoria especificará el tema de la consulta; el lugar físico; la página *web* donde se podrá consultar la documentación y la dirección postal y de correo electrónico a la cual podrán remitirse las observaciones, opiniones y comentarios; y los plazos (artículo 46).
- *Modalidad y plazos*: la autoridad de aplicación deberá ponderar observaciones, opiniones y comentarios, y aceptarlos o rechazarlos en forma fundada (artículo 47).

En el caso de las audiencias públicas, estas podrán convocarse «con un plazo mínimo de diez (10) días hábiles posteriores a la finalización de la consulta pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia...» (artículo 48). Luego, el artículo especifica formato de la convocatoria, formas de difusión, plazos y características del lugar donde se desarrollará.

2.2. ¿Cómo y en qué contexto se instrumentaron los procedimientos de participación ciudadana?

En el período estudiado, se desarrollaron diversas instancias participativas y de consulta, entre ellas, las sesiones del CPOT, y la consulta y la audiencia públicas para validar el proyecto de PPOT. Su convocatoria varió en las distintas gestiones de Gobierno que atravesaron el proceso de implementación de la política².

² Gobernación Francisco Pérez (PJ): 2011-2015; Gobernación Alfredo Cornejo (Frente Cambia Mendoza): 2015-presente.

En cumplimiento de las etapas dispuestas por la ley, el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales convocó la consulta pública para el lapso comprendido entre el 10 y el 21 de febrero de 2014. En ella, se especificaron como temas centrales los siguientes interrogantes: «¿Cómo prepararnos ante amenazas naturales? ¿Cómo mejoramos la calidad de vida de la población urbana y rural? ¿Cómo protegemos la tierra productiva del avance urbano? ¿Cómo cuidamos el agua de Mendoza? ¿Cómo protegemos nuestros glaciares?» (Diario *Los Andes*, 2014a).

Al mismo tiempo, dividido en tres comisiones —Comisión de Instrumentos del Plan, Comisión de Procedimiento de Elaboración del Plan y Comisión de Contenido del Plan— el CPOT trató el Documento Preliminar (APOT, 2014) para revisarlo y mejorarlo en las sesiones del 5 de febrero, 19, 20, 25 y 26 de marzo y 24 de abril de 2014.

La audiencia se convocó para el 15 de abril de 2014, y, además, se fijaron varias instancias de inscripción previa para los interesados en participar. Más de quinientas personas realizaron el trámite, aunque, finalmente, solo 130 tomaron la palabra (Diarios *Los Andes*, 2014c).

Es importante destacar que estas instancias de validación colectiva se realizaron en un contexto con determinadas características y con actores representantes de sectores clave. De esta manera, pueden entenderse la forma en la que la Agencia de Ordenamiento Territorial³ trabajó luego con los aportes al documento del PPOT, y los apoyos, objeciones y rechazos al documento y al proceso, sobre todo, en lo referido a las formas en las que se instrumentó la participación ciudadana.

El Ejecutivo había demostrado un notorio interés por cumplir rápidamente las etapas que la norma prevé. El Gobernador había prometido presentar el Plan en el acto de apertura de sesiones ordinarias de la Legislatura, y, para ello, era necesario validar previamente el documento, aunque esto significara desoír los reclamos de la ciudadanía, que pedía más tiempo para analizar el material.

³ Tal como se dijo, fue la encargada de elaborar el documento del PPOT (artículo 41).

El período de consulta pública recién se habilitó esta semana —aunque el ministro Guillermo Elizalde planteó que evalúa la posibilidad de extenderlo— y es el paso previo a la audiencia pública prevista para el 27 de marzo. Esto, con el objetivo de llegar al 1 de mayo, como se comprometió el gobernador Francisco Pérez en la apertura de sesiones ordinarias —el mismo día del año pasado— con el proyecto de ley (Diario *Los Andes*, 2014b).

Los funcionarios que eran parte del proceso acompañaron la postura oficialista y, en distintas instancias públicas, salieron a explicar y a defender los modos en que se estaba implementando la política. Así lo reflejaba la presencia en la audiencia pública de los extitulares de Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales, Marcos Zandomeni y Guillermo Carmona, junto con representantes de los ministerios de Turismo y Deportes, del IPV y de distintos departamentos justicialistas.

Por su parte, la ciudadanía y, principalmente, los representantes de ONG ambientalistas manifestaron su disconformidad con el proceso, incluso hasta llegaron a pedir su nulidad. Entre las principales críticas, destacaban que el documento diagnóstico presentado era muy extenso y poco legible, y que, además, no contemplaba los aportes que la ciudadanía venía realizando en las diferentes instancias de participación convocadas desde 2012. Así lo afirmaba una ciudadana que había participado de los talleres en la etapa diagnóstica:

Ha habido espacios de participación y consulta permanentes, pero desconozco si las sugerencias se han visto plasmadas en este proyecto preliminar. No he podido leer todo el material, es complicado para quienes no han estado involucrados en su elaboración, con lo que se dificulta una consulta pública informada (Diario *Los Andes*, 2014b).

Una integrante de la Asamblea por el Agua, de San Carlos, sostenía lo siguiente:

Hace dos años que venimos participando y nos encontramos con que el documento preliminar es un engendro que va mutando.

Los mismos funcionarios no cumplen con los procedimientos. Evidentemente, están apurados porque el gobernador les pidió presentar el proyecto el primero de mayo (Diario *Los Andes*, 2014c).

Los partidos de la oposición —fundamentalmente, funcionarios del radicalismo— también expresaron una postura crítica sobre la metodología utilizada para la elaboración del documento y los contenidos. Diego Kotlik, director de Planificación Urbana de Godoy Cruz, decía lo siguiente: «El documento se muestra como un híbrido que no alcanza a constituirse como un plan, hay un listado de proyectos sin jerarquización, sin plazos, en fin, un conjunto de obras que no contribuyen a la Mendoza del 2030» (Diario *Los Andes*, 2014c).

El sector técnico-científico que había participado tanto en la elaboración de la ley como en las etapas del diagnóstico, el modelo territorial y los escenarios alternativos también mostró su disconformidad por la forma en que dicho trabajo había sido plasmado por la Agencia en el Documento Preliminar (APOT, 2014) del Plan Provincial de OT. Entre las apreciaciones de los expertos, por ejemplo, para la Coordinadora del Instituto de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional de Cuyo, el diagnóstico realizado no se veía reflejado en el Plan (Diario *Los Andes*, 2014c), y, según la Directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable de la casa de estudios, el documento adolecía «de fallas técnicas e incoherencias» (Diario *Los Andes*, 2014c).

En definitiva, en relación con los talleres realizados en los distintos departamentos, estas instancias de participación más convocantes y masivas, como la consulta y la audiencia públicas, sirvieron para evidenciar a los distintos actores, sus críticas, apoyos y rechazos.

Por un lado, quienes habían participado en la implementación de las etapas previstas por la ley sostenían la necesidad de aprobar el Plan: por ejemplo, al sector político oficialista le permitía capitalizar, previo a las elecciones de 2015, un proceso que venía impulsando desde la gestión de Carmona al frente de la Secretaría de Medio Ambiente (2007). El oficialismo sabía

que se trataba de una política sensible a los intereses ciudadanos, que transversalizaba todo el territorio provincial e intentaba ordenar la explotación de recursos vitales para la Provincia, como son el agua y los minerales. En dicho sentido, repercute en los intereses de poderosos sectores, como el inmobiliario y el de las empresas mineras. En cuanto al sector científico, más allá de las críticas a la metodología utilizada por la Agencia para la elaboración del Plan, este había sido parte no solo de las etapas previas, sino también de la elaboración de la ley.

Por otro lado, estaban quienes se oponían a aprobar el Documento Preliminar presentado por el Gobierno. El sector político de la oposición aducía fallas metodológicas en la elaboración del documento, que, para ellos, no llegaba a constituir un plan, aparte de los intereses político-electorales que estaban en juego. Y los ciudadanos —principalmente, los representantes de organizaciones ambientalistas que habían participado de todo el proceso con un altísimo nivel de organización— no veían que sus aportes fueran parte del documento que el Gobierno pretendía ingresar a la Legislatura. En dicho sentido, la ley tampoco establece una metodología que ayude a garantizar la incorporación de los aportes ciudadanos.

Con el cambio de gestión, en diciembre de 2015, las instancias participativas fueron escasas —tres reuniones del CPOT—. Sin embargo, para la presentación del nuevo proyecto de PPOT, debe recordarse que los presentados durante el Gobierno anterior estaban frenados en la Comisión de Ambiente del Senado, por tanto, no se convocó a los miembros del CPOT para su discusión. Directamente, se les solicitó que enviaran sus aportes por escrito, sin tener acceso al documento definitivo. Así lo manifestaba un integrante del área de Planificación de uno de los municipios del Gran Mendoza:

Creemos que no se han respetado las opiniones municipales. Cuando nos presentaron el proyecto del Plan, después de varios pedidos, lo hicieron un viernes y nos dieron tiempo hasta el miércoles siguiente para presentar los aportes. Era imposible. Luego de la presentación del proyecto que hicieron en mayo, en la Legislatura, nunca lo enviaron formalmente al municipio, no lo tenemos (Entrevista, junio 2017).

En cuanto a la validación ciudadana del nuevo proyecto, requisito que la ley prevé, se consideraron la consulta y la audiencia públicas realizadas en 2014. Tampoco se convocó a la ciudadanía para discutir el nuevo proyecto de PPOT presentado ante la Legislatura en marzo de 2017.

3. El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

Tal como el Gobierno venía anunciando, en el discurso de apertura del período de sesiones ordinarias de la Legislatura, el 1 de mayo de 2014, el gobernador Francisco Pérez anunció que el Ejecutivo había enviado el 30 de abril el proyecto de ley para la aprobación del PPOT.

De acuerdo con este actor clave de la política, se habían cumplido las etapas previstas por la norma. En la audiencia pública, la ciudadanía le había dado su conformidad al proyecto: «Se concluyó mayoritariamente apoyar el Plan con observaciones y aportes, las que, posteriormente, han sido incorporadas por la Agencia de Provincial de Ordenamiento Territorial» (Expte. N.º 65017). Y, en la sesión extraordinaria del 24 de abril, el CPOT había aprobado la nueva versión del Plan «surgido de la participación y la construcción colectiva de provincia a la que se aspira» (Expte. N.º 65017).

Sin embargo, representantes de la ciudadanía, como Fabiana Villafaña, de la Asamblea por el Agua, de San Carlos, se quejaron porque el documento final no reflejaba lo que se había aportado en la audiencia pública: «Se ha hecho hincapié en que sean los municipios los responsables del ordenamiento territorial, y no se detalla claramente cómo» (Diario *Los Andes*, 2014d). Tadeo García Salazar, diputado por la UCR de la oposición aseguró que su bloque se negaría a aprobar un plan cerrado: «... No se han tenido en cuenta los aspectos que aportaron en la audiencia pública» (Diario *Los Andes*, 2014d). Desde el sector técnico científico, sostenían que sus aportes no habían sido incorporados al documento del Plan, lo cual terminó, sin duda, afectando su tratamiento legislativo, al menos, en esa coyuntura política.

Dos años y medio más tarde, ninguno de estos actores manifestó —o al menos, los medios no se hicieron eco de ello— su disconformidad frente a un proyecto de PPOT que mantenía la misma estructura —salvo pequeños cambios— que los presentados en 2014.

3.1. ¿Cómo se elaboró el Plan?⁴

En esta etapa, la APOT fue la responsable de la elaboración del documento del Plan a partir del diagnóstico y del modelo deseado que habían sido construidos con la participación del sector técnico-científico, más los aportes de la CPOT y de la ciudadanía a través de la consulta y la audiencia públicas.

El proyecto de 160 páginas presentado a la Legislatura se estructura en cinco capítulos: introducción, antecedentes, modelos territoriales, nodos a identificar y jerarquizar e instrumentos, más un glosario y un anexo cartográfico.

Dentro del capítulo 3, el más extenso del documento, se retoma el modelo territorial actual, el tendencial, el deseado y, finalmente, el realizable. Debe recordarse que, en la etapa diagnóstica, la Agencia recurrió a los siete procesos críticos identificados en el PEDMza 2030:

El modelo deseado se construyó a partir de los procesos críticos identificados en el diagnóstico del PEDMza 2030 sin incorporar los diagnósticos situacionales desarrollados para cada subsistema y sin tener en cuenta los aportes de la ciudadanía a través de los talleres realizados por los equipos del sector técnico-científico (Guardamagna y Cueto, 2015: 148).

⁴ Al explicar el proceso de elaboración del proyecto de PPOT, se pondrá especial atención a los proyectos presentados durante 2014, el del Ejecutivo y el del sector científico, ya que, como se advirtió, el PPOT aprobado recientemente por la Legislatura retoma las etapas implementadas y respeta la misma estructura de aquellos, salvo ciertas modificaciones a las que se hará referencia en este apartado.

A partir de estos siete problemas, se planteó el modelo territorial deseado: «La situación deseada surge de los ejes estratégicos establecidos en el proceso participativo del PED Mendoza 2030» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 33). Esto evidencia una vez más, y tal como ya venía ocurriendo en las etapas previas, inconsistencias entre la secuencia definida por la norma y lo efectivamente implementado. Debe recordarse que, de acuerdo con la Ley N.º 8051, el modelo deseado debía surgir del diagnóstico (ver secuencia de etapas) y no del PEDMza2030, que es anterior a esta etapa y que, además, es uno de los instrumentos y procedimientos del OT (artículo 7 de la Ley N.º 8051).

La situación deseada definida en el documento del Plan merece algunos comentarios. Se trata de un planteo con un altísimo nivel de generalidad, confusión en las ideas y los conceptos utilizados, y sin una bajada empírica clara —parece un conjunto de deseos utópicos para la realidad de la Mendoza actual—. Por ejemplo, se enuncia que

... la aplicación de definidas políticas en los diferentes ámbitos del Gobierno provincial, los municipios y de los órganos de representación legislativa dan como resultado una coherente gestión territorial en un marco de suficiencia presupuestaria... Desde el Estado provincial y municipal, así como en la construcción de políticas de Estado de extendido consenso entre los diversos sectores de la sociedad, se hace efectiva la inclusión social de todos los ciudadanos y ciudadanas para lograr la cohesión social, a través del trabajo digno, la educación, la salud, la vivienda en un hábitat adecuado, la cultura, la recreación y el deporte y el ambiente sano y seguro (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 34-35).

Además, demuestra un manejo acotado del enfoque teórico-metodológico propio del análisis de políticas públicas. No queda clara la distinción entre las acciones que merecen la formulación de una política, un programa o un proyecto, tal como lo enuncia la ley, más bien, todo lo expuesto parece ser objeto de una política y hasta de una política de Estado: «Se aplican políticas de gestión de transporte y de conectividad planificadas y continuadas

en el tiempo» o «... se ha generado una política de Estado en cuanto a la implementación de estrategias para la preservación, conservación y el uso sustentable de los bienes naturales, promoviendo un modelo de desarrollo sustentable en lo económico, lo social, lo territorial y lo ambiental» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35-36).

También se evidencian imprecisiones en el lenguaje técnico utilizado, ejemplo de ello es la forma en la que se adjetivan las políticas públicas: *la aplicación de definidas políticas, una política decidida, políticas activas, políticas de Estado de extendido consenso* (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35-36).

En cuanto a los contenidos del modelo deseado, en cada uno de los siete procesos críticos, se mezclan diversas problemáticas. Dentro del primer problema vinculado con la inercia en la gestión del Estado, se hace mención al sistema impositivo provincial para pasar luego a las regalías provenientes de los recursos naturales no renovables y, a continuación, al personal del Estado:

Se promueve que el sistema impositivo provincial sea equitativo, previsible, que aliente la inversión, la creación de empleo y la redistribución de ingresos en lo social y territorial, el cumplimiento de las obligaciones fiscales es una conducta valorada socialmente. Se orientan las regalías provenientes del aprovechamiento de recursos naturales no renovables hacia el desarrollo sustentable de la provincia. Se promueve que el personal del Estado sea suficiente, idóneo, con capacitación permanente y con un sistema de ingreso, evaluación y promoción transparente (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 34).

Lo mismo ocurre con el resto de los problemas, donde se mezclan cuestiones, como transporte, energía, educación, cambio climático, respeto por la cultura de los pueblos, entre tantas otras, que, además, se repiten en los distintos procesos críticos. También se trata de problemas que requieren distintos niveles de análisis, aunque la forma en la que se presentan no lo refleje.

Se diseñan e implementan políticas públicas que garantizan la inclusión económica, política e institucional, profundizando la inversión social en el territorio y fortaleciendo y promocionando la familia en sus diversas formas. Se busca a través de políticas específicas el reposicionamiento del trabajo como integrador social por excelencia, que posibilita la construcción de identidad, que permite el acceso a los derechos y la asunción de obligaciones que representan un núcleo de inclusión y pertenencia social. Se promueve activamente la educación como garante de la movilidad social ascendente y generadora de oportunidades. Se hace una reparación histórica con los pueblos originarios reconociendo su derecho a la propiedad de la tierra y a recibir asistencia técnica y financiera para lograr un armónico desarrollo de sus actividades (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 35).

Este nivel de confusión se traslada luego al modelo territorial realizable, que «se obtiene a partir del modelo territorial actual, tendencia y deseado, define la imagen del sistema territorial a conseguir en un horizonte de corto, mediano y largo plazo» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 40). Nuevamente, se definen siete ejes, que, siguiendo la secuencia lógica utilizada en la etapa de diagnóstico y en el modelo deseado, deberían corresponderse con los siete procesos críticos previamente identificados. Sin embargo, se plantea una redefinición en el contenido de los ejes, algunos coincidentes con los problemas surgidos del diagnóstico.

La parte central del Plan donde se definen los contenidos básicos en respuesta al artículo 21 de la Ley N.º 8051, que indica que el PPOT «constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, que tendrán los siguientes contenidos básicos», responde a la siguiente secuencia. En primer lugar, por cada uno de los ejes, se definen objetivos específicos que alcanzar por el Plan Provincial y por los municipales. Luego, para de cada uno de estos, se establece un conjunto de directrices, lineamientos y programas. Dentro de estos últimos, se ponderan aquellos que son estructurantes, «de realización prioritaria para la concreción de los objetivos del PPOT» (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 50) y, finalmente, los que son prioritarios o indicativos, que son los primeros que se implementarían a partir de la aprobación del PPOT. En el documento, no queda clara la distinción entre ambos tipos de proyectos.

Cuadro N.º 1. Prueba de inconsistencia metodológica en la secuencia entre el diagnóstico y el Plan

Problemas que surgen del PEDMza 2030 y del diagnóstico	Modelo territorial realizable Ejes	Correspondencia entre ejes y problemas
1. Inercia en la gestión del territorio	I. Fortalecimiento institucional del papel del Estado.	I E.- P. 1
2. Desequilibrios territoriales	II. Disminución de la fragmentación territorial, la segregación socioespacial.	II E.- P. 2
3. Inequidades sociales	III. Desarrollo de una economía regional integrada y diversificada	III E. - P. 3 P. 5 P. 6
4. Conectividad, accesibilidad y movilidad	IV. Integración de Mendoza en América Latina e inserción en el mundo	IV E. - P. 4
5. Existencia de sistema productivo dual	V. Integración de las zonas no irrigada	V E. - P. 4 P. 6
6. Deterioro de condiciones ambientales	VI. Incorporación de nuevas propuestas educativas y profesionales en función de un modelo territorial sustentable.	VI E. - P. 3 P. 5
7. Deficiencia en la gestión integrada del recurso hídrico	VII. Mayor eficiencia para un uso más equitativo del recurso hídrico.	VII E. - P. 7

E.: Eje P.: Problema

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento del Plan Provincial de OT (2014)

Tabla N.º 1. Cuantificación de la secuencia utilizada en la elaboración del Plan

Ejes	Objetivos específicos que alcanzar por el PPOT y PMOT por eje	Directrices por objetivo	Lineamientos por objetivo	Programas por objetivo	Programas estructurantes por objetivo	Programas estructurantes prioritarios o indicativos por objetivo
I	1	5	7	3	3	3
II	1	5	7	-Nodo principal: 7 -Centros intermedios: 4 -Centros rurales: 3 -Creación polos desarrollo: 5 -Generales: 7 -Total: 26	3	3
III	1	7	4	12	4	4
IV	1	9	5	14	3	3
V	1	3	4	9	2	2
VI	1	5	5	6	2	2
VII	1	3	4	12	2	2

Fuente: Elaboración propia a partir del Documento del Plan Provincial de OT (2014)

La cuantificación de la secuencia utilizada para la elaboración del PPOT permite apreciar la escasa sistematicidad y consistencia metodológica en la definición de directrices, lineamientos y programas. En este sentido, el caso más significativo es el del II eje, donde, de 6 directrices, se desprenden 4 lineamientos y 26 programas, de los cuales, finalmente, se ejecutarán en forma prioritaria solo 3.

Al analizar sus contenidos, además, se evidencia un alto nivel de generalidad, abstracción y desarticulación. De hecho, no queda claro lo que se entiende por *directriz* y por *lineamiento*, ya que ambos se caracterizan por un mismo estado de generalidad. En algunos ejes, la lógica seguida pareciera ser que las directrices responden al nivel provincial, y los lineamientos, al municipal, como en el I, II, IV, V y VI eje. Sin embargo, en el III y en el VII eje, se mezclan en las directrices y lineamientos las acciones definidas para los distintos niveles de gobierno.

Por su parte, la extensa enunciación de programas por eje es repetitiva y con un altísimo nivel de abstracción. Por ejemplo, en cuanto a los programas del II eje, se mencionan los siguientes: de movilidad sustentable, de infraestructura, de vivienda y hábitat, de servicios y de equipamiento. Respecto a los del III eje, pueden citarse el de inserción, integración y de mixtura de sectores sociales, el de barrios, el de seguridad humana y el de acceso al empleo (cf. Documento Plan Provincial de OT, 2014: 45-46).

En el documento, solo se llega al nivel de programas, más allá de que la ley define a lo largo de todo su texto la necesidad de «implementar planes, programas y proyectos» (cf. Ley N.º 8051). En definitiva, el proyecto del PPOT no propone una bajada empírica que oriente a los municipios a desarrollar sus propios planes y le dé a la ciudadanía un panorama entendible de hacia dónde el Gobierno piensa el desarrollo de la Provincia.

A continuación, se detallan cuáles son los programas prioritarios o indicativos que, de acuerdo con cada eje, el PPOT define para implementar en el corto plazo:

Programas estructurantes prioritarios e indicativos del PPOT por eje:

I Eje:

1. Programa de fortalecimiento institucional para coordinar los planes de acción interministeriales e interinstitucionales y el establecimiento de procedimientos uniformes y sistematizados para la gestión en todo el territorio provincial
2. Programa para el establecimiento de un sistema de gestión para formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial a nivel provincial, municipal e interjurisdiccional
3. Programa de fortalecimiento de la generación de información ambiental y territorial para la creación de nodos municipales vinculados al SIAT

II Eje:

1. Programa nodo principal (Área Metropolitana Mendoza). Subprogramas: movilidad sustentable, conectividad vial, gestión integral de residuos, infraestructura, equipamiento, saneamiento de aguas, vivienda y hábitat, gestión de riesgo y gestión, monitoreo de la seguridad humana
2. Programa centros intermedios y menores. Subprogramas: equipamiento, infraestructura, servicios, vivienda y hábitat
3. Programa centros rurales. Subprogramas: dotación de servicios básicos —agua y luz—, dotación de equipamiento, infraestructura y servicios, vivienda y hábitat rural
4. Programa polos de desarrollo. Subprogramas: conectividad y accesibilidad, energía, equipamiento, infraestructura, servicios, vivienda y hábitat, TIC
5. Programa protección y puesta en valor de los suelos productivos y de las áreas de fragilidad ambiental

III Eje:

1. Programa refuncionalización y expansión de los servicios
2. Programa banco de tierras fiscales
3. Programa barrios
4. Programa acceso al empleo

IV Eje:

1. Programa generación de indicadores ambientales
2. Programa determinación de los valores de aptitud del suelo y capacidad de carga
3. Programa mitigación de riesgos ante amenazas naturales y antrópicas —Plan de gestión de riesgo—

V Eje:

1. Programa accesibilidad y conectividad local, provincial, nacional e internacional acorde con el modelo deseado de la provincia
2. Programa unificación de los servicios de transporte público de pasajeros en una red provincial eficiente, inclusiva, favoreciendo la accesibilidad y conectividad de los distintos nodos y polos estructurantes del territorio

VI Eje:

1. Programa sistema de identificación y actualización de los sectores productivos
2. Programa fortalecimiento de la construcción social del entramado productivo a través de la incorporación de pequeños productores, cooperativas y organizaciones sociales

VII Eje:

1. Programa gestión integrada participativa del agua y del territorio
2. Programa compatibilización y actualización de la normativa vigente para la preservación y administración del recurso hídrico

4. Similitudes y diferencias con el proyecto del sector científico

La participación del sector técnico-científico ha sido significativa en todo el proceso de la política, tanto en la etapa de formulación —principalmente, en la ley— como en la implementación —a través del Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: Ordenamiento Territorial para un Desarrollo Sustentable⁵—. Los distintos equipos de investigación de la UNCuyo-Conicet estuvieron a cargo de la elaboración del diagnóstico situacional. A partir de dicho momento, se trasladó «la responsabilidad en el desarrollo de la tarea desde los equipos de la UNCuyo-Conicet al grupo técnico de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT)⁶... encargada de avanzar con el desarrollo del modelo territorial actual y la etapas subsiguientes» (Guardamagna y Cueto; 2015: 154).

A principios de 2014, nuevamente, el Gobierno convocó a representantes de este sector para mejorar el material que iba a discutirse con la ciudadanía en la audiencia pública prevista para marzo.

María Elina Gudiño, directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNCuyo), comentó que fue convocada para elaborar un material

⁵ Proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo. Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza —actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales—.

⁶ APOT es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo creado por la Ley N.º 8051 (cf. artículo 41) en la órbita de la Exsecretaría de Medio Ambiente, actual Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales.

mucho más conciso y claro para la audiencia pública del 27 de marzo. La especialista indicó... que la intención del material que se elaborará es mostrar la situación actual del territorio, el modelo o escenario deseado a futuro en unos 20 años y definir los lineamientos del plan de acción para alcanzarlo (Diario *Los Andes*, 2014b).

Sin embargo, en julio de 2014, tres meses después de que el Gobierno remitiera a la Legislatura el PPOT, este mismo grupo de especialistas ingresó para tratar otro documento con aspectos que, a su entender, no se habían incorporado al proyecto oficial.

Según María Elina Gudiño, directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial de la UNCuyo y vocera del grupo, que fue convocada por el ministro de Tierras, Ambientes y Recursos Naturales, Guillermo Elizalde, para contribuir con el plan en el documento final que presentó el Ejecutivo, se sacaron ciertos elementos fundamentales relacionados con la gestión del territorio (Diario *Los Andes*, 2014d).

De acuerdo con este grupo de especialistas, el proyecto de plan presentado por el Ejecutivo constituía una versión acotada del original que omitía el tratamiento de aspectos normados por la Ley N.º 8051.

En la elaboración del documento, participaron especialistas de la Maestría en Ordenamiento Territorial de la Facultad de Filosofía y Letras y del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo e investigadores de distintos institutos de la UNCuyo-Conicet, que eran parte del Proyecto PID 08/09. Además, de acuerdo con la nota elevada al Senado por este grupo,

el mismo responde al Reglamento para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, aprobado por el CPOT en el mes de marzo del 2014 e incorpora los aportes brindados por la Agencia y el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT) del Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno de Mendoza; los dictámenes del CPOT; los aportes

efectuados en la Consulta Pública hecha durante el mes de febrero de 2014 y los aportes a la Audiencia pública realizada el 15 de abril de 2014 (VV. AA., 2014).

Ahora bien, ¿cuáles son los principales puntos de disidencia de este proyecto del oficial? Para distinguirlos, se han confrontado ambos proyectos recurriendo a los documentos donde el grupo de especialistas responsable de su elaboración resalta las diferencias entre ambos. Estas se refieren a cuestiones de forma y de contenido. Entre las primeras, puede mencionarse lo siguiente:

- El PPOT omite las previsiones del Reglamento aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (VV. AA., 2014).
- El PPOT no incluye el diagnóstico construido participativamente a partir de lo establecido por la Ley N.º 8051.
- El PPOT no considera en su totalidad las etapas definidas para la elaboración del Plan aprobadas en plenario del CPOT a diferencia de lo que ocurre con el documento elaborado por los especialistas de la UNCuyo-CONICET (VV. AA., 2014).
- La propuesta de los especialistas de la UNCuyo-Conicet incorpora cronogramas de acciones de los programas e instrumentos vinculados a los planes municipales (Conicet y UNCuyo, 2014: 103-104).

Dentro de las disidencias de contenido, se encuentra lo siguiente:

- El PPOT no responde a la metodología que la Universidad Nacional de Cuyo aportó validada a través de talleres en todo el territorio provincial (VV. AA., 2014); esto más allá de lo que el proyecto del Ejecutivo hace mención a la

metodología *adoptada* (cf. Documento Plan Provincial de OT, 2014: 15).

- El PPOT omite criterios técnico-científicos e instrumentos de planificación, económicos, de gestión y de control, para ser aplicados uniformemente en todo el territorio provincial (VV.AA., 2014).
- El PPOT no establece criterios técnico-científicos que garanticen homogeneidad procedimental para la planificación territorial coordinada de las instituciones gubernamentales que participan en la implementación de la política (VV.AA., 2014).
- El Ejecutivo incorpora al Documento del PPOT aspectos sin rigor científico (VV.AA., 2014).
- Varían la cantidad y el contenido de los ejes a partir de los cuales se estructura el Modelo Deseado y el Modelo de Desarrollo Territorial Sustentable (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 40 y Conicet y UNCuyo, 2014: 32-33). Sin embargo, los objetivos específicos que surgen de los ejes son los mismos para ambos proyectos. Mientras que, en realidad, los contenidos de los ejes son muy similares, lo que varía es el mayor nivel de sistematicidad y desagregación que se les da en el documento de los especialistas de la UNCuyo-Conicet.
- Varían la cantidad y el contenido de los programas. La propuesta de los especialistas de la UNCuyo-Conicet define directamente los programas que considera estructurantes⁷ (12) (Conicet y UNCuyo, 2014: 32-33).

⁷ Definen como *programas estructurantes* aquellos con cuya ejecución se tiende a modificar la forma de organización del territorio para el logro de una mayor integración, equilibrio, equidad y sustentabilidad. Son programas concadenados entre sí y con los instrumentos previstos para su implementación (VV.AA., 2014).

Estos incluyen objetivos que alcanzar, instituciones responsables, zonas en las que se desarrollarán, procedimientos que cumplir por cada institución, etapas y tiempos previstos y las probables fuentes de financiamiento. La propuesta de plan del Gobierno implica 82 programas que «son solo indicativos contrariamente a lo que exige la Ley N.º 8051» (VV.AA., 2014) y que, luego, los reducen a 21 programas estructurantes (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 41-66). Por cada programa estructurante, se definen objetivo, descripción, actores intervinientes y plazos. No se mencionan fuentes de financiamiento o partidas presupuestarias específicas para la concreción de cada programa. Además de la diferencia en la cantidad de programas estructurantes definidos, hay algunos que coinciden y otros referidos a los mismos contenidos donde cambia el modo de redacción, que en el caso del proyecto de los representantes del sector técnico-científico, se simplifica.

- El proyecto presentado por el grupo de científicos de la UNCuyo-Conicet incorpora los instrumentos de la consulta y la audiencia públicas mecanismos para la difusión de los resultados de las evaluaciones (Conicet y UNCuyo, 2014: 101).
- Varía la definición de los Instrumentos de Gestión, Ejecución y Control. El proyecto del Gobierno enuncia los siguientes: la Auditoría Interna (AI), la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT), la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (Documento Plan Provincial de OT, 2014: 110). Además de hacer mención a los mismos instrumentos, el documento de los especialistas del sector técnico-científico propone elaborar planes de acción anual por resultados en materia de ordenamiento

territorial, convenios interjurisdiccionales que permitan lograr consistencia e integralidad de las políticas, define recursos económicos para la implementación del plan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N.º 8051 y los del Fondo de Afectación Específica (artículo 53) para los municipios (Conicet-UNCuyo, 2014: 90-96).

- Varía la definición de la zonificación según la Ley N.º 8051 (artículo 15) como instrumento de ordenamiento y la planificación territorial. En el proyecto del sector técnico-científico, se incluyen la metodología para que los municipios puedan realizarla, y los criterios generales y uniformes para delimitar la unidad urbana, las áreas de interface, las naturales, las rurales y las sujetas a regímenes especiales (Conicet-UNCuyo, 2014: 75-78).
- Con respecto a los conjuntos inmobiliarios y los cementerios privados, se hacen provisiones expresas que se corresponden con lo exigido en el artículo 11 de la Ley N.º 8051. Respecto de los primeros, se llega a la conclusión de que el desorden prevaleciente obedece a una anacrónica interpretación de la Ley de Loteos de la Provincia, por lo que se propone habilitar la figura de *propiedad horizontal* como forma jurídica. Además, se define como área permitida para estos la urbana y de interface, lo que promueve la protección del área rural de su avance (Conicet-UNCuyo, 2014: 71-73). El tema no se aborda en el proyecto del Ejecutivo.

4.1. El proyecto de PPOT aprobado

Los proyectos presentados en 2014, el del Ejecutivo y el del sector técnico científico, permanecieron sin tratamiento en la Comisión de Ambiente del Senado. En el marco de una campaña fuertemente nacionalizada como la que

se vivió durante 2015, la preocupación en torno al crecimiento de Mendoza y al uso de sus recursos, como el agua, quedó en un segundo plano.

Recién al asumir, en diciembre de 2015, el nuevo Gobierno, que, en el período anterior, había encarnado una de las oposiciones más fuertes a la aprobación del PPOT, aludiendo fallas técnico-metodológicas, retomó el tema y la necesidad de contar con un plan aprobado por ley. Para ello, recurrió al equipo técnico que había elaborado uno de los proyectos presentados en 2014, es decir que varios de los profesionales del Instituto de Cartografía, Investigaciones y Formación para el Ordenamiento Territorial (CIFOT-UNCuyo) pasaron a presidir y formar parte de la APOT.

Luego de tres sesiones plenarias del CPOT en las que no se discutió el nuevo proyecto —tal como se advirtió acerca de las instancias de participación—, el 24 de marzo de 2017, el Gobernador presentó el PPOT a la Legislatura. El 11 de julio, el proyecto obtuvo la media sanción de la Cámara de Senadores y, finalmente, el 23 de agosto de 2017 se aprobó en Diputados.

Más allá de ser anunciado como un proyecto nuevo, el PPOT recientemente sancionado, superador de las deficiencias de los anteriores, presenta la misma estructura que aquellos en términos generales. Conserva la propuesta de integración del territorio a través de la potenciación de nodos estructurantes y nuevos polos de desarrollo, aunque sin la jerarquización realizada por los municipios. Siguen sin definirse instrumentos para controlar y delimitar las urbanizaciones cerradas y demás desarrollos inmobiliarios. Esto se suma a que tampoco se especifican las partidas presupuestarias para desarrollar el tipo de planificación del territorio que se define.

Algo novedoso es la incorporación de la figura del *Unicipio*, en la cual se aglutina un conjunto de nodos urbanos que forman parte del Área Metropolitana de Mendoza (AMM) con sus siete municipios: Capital, Godoy Cruz, Lujan de Cuyo, Maipú, Guaymallén, Lavalle y Las Heras.

Conclusiones

La secuencia analizada en el presente trabajo deja en evidencia —tal como ocurrió en las etapas anteriores— la complejidad de un proceso cargado de tensiones, conflictos e inconsistencias, tanto en los referido a las formas como a los contenidos.

En dicho sentido, se evidencia que, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, el excesivo normativismo que define la Ley N.º 8051 complejiza aún más el proceso, lo que genera brechas entre las etapas de formulación y de implementación. Además, esto pone en peligro su contenido sustancial, que, en definitiva, se relaciona con el objetivo de resguardar los recursos naturales y, por lo tanto, de mejorar la calidad de vida de los mendocinos. Se trata de una característica de la ley que le resta flexibilidad y capacidad de adaptación a una política compleja de por sí.

En general, las etapas definidas por la norma se cumplieron en lo formal. Sin embargo, las críticas de los actores involucrados y afectados por la política se refieren a lo sustancial. Una de las principales objeciones se vincula al modo en que se instrumentó la participación y la no incorporación de los aportes de la ciudadanía a los tres documentos del PPOT ingresados a la Legislatura. En cuanto a los talleres realizados en los distintos departamentos, la consulta y la audiencia públicas sirvieron para evidenciar a los distintos actores, sus críticas, apoyos y rechazos.

Aparece aquí uno de los desafíos no resueltos por la política de ordenamiento territorial, una política que define la participación ciudadana como elemento central, pero que solo logra garantizarla en lo formal.

Es necesario articular de manera efectiva la participación y los aportes ciudadanos. Si esto no sucede, se corre el riesgo de que los participantes se sientan *estafados* por no haber sido escuchados y, por ende, por haber concurrido sin sentido. En esto, son claves las metodologías, el acceso a la información, el recurso tiempo y la decisión política. De lo

contrario, podrá pensarse, como sostienen Rodríguez Vera y Saavedra (2013), que la autoridad abre estas instancias de participación ciudadana con la idea de que los aportes de la sociedad tengan alguna posibilidad de ser considerados, y que, en ese caso, estos difícilmente cambiarán el sentido de la planeación del Estado.

Las inconsistencias teórico-metodológicas que se marcaron en los diagnósticos situacionales y en su posterior articulación para construir el actual modelo de la Provincia (Guardamagna y Cueto, 2015) siguen presentes en la etapa de elaboración del Plan. Para establecer los ejes en torno a los cuales se definen los programas, la APOT recurre a los procesos críticos del PEDMza 2030 y no al diagnóstico elaborado por el PID 08/09. Además, se suman nuevas inconsistencias que, fundamentalmente, se vinculan con la implementación de la secuencia definida por la ley para la confección del Plan:

1. Imprecisiones y errores conceptuales en la utilización del enfoque del análisis de políticas públicas.
2. Inconsistencias entre los problemas que surgen del PEDMza 2030 y el diagnóstico y los ejes definidos para el modelo territorial realizable, del cual, luego, se desprenden directrices, lineamientos y programas.
3. Escasa sistematicidad, articulación y consistencia metodológica en la secuencia utilizada para la elaboración del PPOT, al definirse directrices, lineamientos y programas por cada uno de los ejes.
4. Alto nivel de abstracción en el listado de programas propuestos, que solo se presentan a modo enunciativo, y se terminan priorizando unos pocos sin una fundamentación lógica y —lo que es más grave— sin la participación de los municipios.
5. Más allá de que el proyecto del sector científico tiene algunas precisiones —como una metodología para la zonificación que

permitiría una bajada empírica para orientar a los municipios en la elaboración de sus propios planes—, ninguno de los dos PPOT define proyectos, tal como estipula la ley.

En definitiva, el proceso de elaboración del PPOT, etapa central de la política, deja un sabor amargo y la certeza de que, al menos, en este caso, las lógicas de los actores del ámbito técnico-científico y del político no llegaron a entenderse, menos aún a articularse, salvo en estos últimos meses, donde parte de dicho sector comenzó a formar parte de la estructura institucional a cargo de la política. En la actualidad, a siete años de la sanción de la Ley N.º 8051, el escenario del ordenamiento territorial, una política que es prioritaria para el crecimiento del oasis mendocino, continúa siendo una incertidumbre.

Nadie niega que la sanción del PPOT constituye un hecho positivo en el proceso de implementación de la política. Sin embargo, la débil definición o la ausencia en el Plan de algunas cuestiones centrales para el desarrollo del territorio dificultan la tarea que ahora deberán emprender los municipios, muchos de los cuales han intentado definir algún tipo de ordenación territorial, aunque de forma desarticulada, por prueba y error, con aportes aislados del sector científico y con distintos niveles de voluntad política. Y esto es así, porque los gobiernos locales se enfrentan diariamente a los problemas que afectan los recursos naturales, la calidad de vida de los ciudadanos y las consecuencias del avance desordenado de las urbanizaciones sobre las zonas rurales, temas que no siguen los tiempos de la lógica política o de la científica.

Referencias bibliográficas

- Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) (2014). Documento Preliminar Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Audiencia Pública, enero.
- Conicet y UNCuyo (2014). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Legislatura Provincial, julio.

- Diario *Los Andes* (2014a). «Es importante que participes del ordenamiento territorial en Mendoza», 16 de febrero.
- (2014b). «Amplían aportes a plan de uso del suelo», 21 de febrero.
 - (2014c). «Inédita discusión por el uso del suelo», 16 de abril.
 - (2014d). «No fue aprobado, pero ya genera polémica el plan de ordenamiento», 13 de julio.
- Gobierno de Mendoza (2017). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Presentado ante la Legislatura Provincial, marzo.
- (2014). Proyecto Plan Provincial de Ordenamiento Territorial Presentado ante la Legislatura Provincial, 30 de abril. Expte. N.º65 017.
- Guardamagna, M. M. y W. Cueto (2015). «La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del Plan Provincial». En *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (13), 22, pp. 135-153.
- Manero Miguel, F. (2010). «La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones». En *Cuadernos Geográficos*, 47, pp. 47-71.
- Martínez-Flores, V.; M. de L. Romo-Aguilar y G. Córdova-Bojórquez (2005). «Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México». En *Revista Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, (XXII), 64, pp. 52-71.
- Provincia de Mendoza (2009). Ley N.º 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Publicada en el B. O. el 22 de mayo.
- Rodríguez Vera, A.R. y G. Saavedra de la Cruz (2013). «La participación social en el ordenamiento territorial. Participación o representación un dilema legal y metodológico». En Aguilar Robledo, M.; E. Delgado López; V. Vázquez Solís y O. Reyes Pérez (eds.). *Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades*. México: INECC.
- VV.AA. (2014). Nota presentada por los especialistas de CONICET y la Universidad Nacional de Cuyo al Presidente de la Comisión de Ambiente, Senado de la Legislatura de la Provincia de Mendoza, 7 de julio.
- VV.AA. (2013). *La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009*. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado, UNCuyo. Proyecto N.º 06/F334 (Programa de Incentivos 2013/2015).

Bibliografía de consulta

- Cueto, W. y M.M. Guardamagna (2012). «¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto». En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (12), 18, pp. 7-26.
- Elizalde, G. (2014). «El desafío de ordenar el territorio». En *Diario Los Andes*, 28 de junio.
- Guardamagna, M. M. y W. Cueto (2013). «Políticas de Estado en democracia: la relación Estado Sociedad como ámbito de construcción de la política». En *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, (XIII), 2, pp. 59-80.
- Subirats, J.; P. Knoepfel; C. Larrue y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

El sistema de administración financiera en la Argentina: orígenes, desarrollo y escenarios futuros

Por *Guillermo Schweinheim**

Resumen

Este artículo pretende demostrar que el consenso existente sobre los orígenes y el desarrollo del sistema de administración financiera en la Argentina no es exógeno a la práctica de los expertos latinoamericanos que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años. Se intentará demostrar aquí que la aplicación de la teoría de sistemas que se ha dado en América Latina nace a partir de una red de expertos constituida en los sesenta y setenta, cuando aún se encontraba vigente el paradigma de la CEPAL, el ILPES y la OEA de reforma administrativa para el desarrollo.

Palabras clave

Sistema de administración financiera – Argentina – teoría de los sistemas – reforma administrativa.

Abstract

This article attempts to show that the consensus on the origins and development of Financial Management System in Argentina does not have an exogenous origin to the practice of Latin American experts who have been involved in the construction of these systems in the past forty years. Try to show here that the application of systems theory that has been taking place in Latin America has its origins in a network of experts set up in the 60s and 70s, while still prevailing paradigm ECLAC/ILPES/OAS administrative reform for development.

* Profesor e Investigador de la Escuela de Política y Gobierno, y de la Escuela de Economía y Negocios de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

Key words

Financial Management System - Argentina - systems theory - administration reform.

Introducción

A partir de la década de 1990, el Banco Mundial comenzó a promover y a financiar la implantación o mejora de los sistemas de administración financiera en América Latina (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2008). Desde la segunda mitad de la década, realizada también por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dicha promoción empezó a encuadrarse como una condición necesaria para el logro de las denominadas *reformas de segunda generación* (Pimenta y Pessoa, 2015). En la década del 2000, el BID incluyó la implantación y la modernización continua de los sistemas de administración financiera como parte de la denominada *gestión para resultados de desarrollo* (GpRD). La interrelación de los sistemas de administración financiera con los sistemas de compras públicas, personal, inversión pública, planificación y monitoreo y evaluación, entre otros, pasó a constituir un paradigma o programa estándar para las reformas y la modernización de las administraciones públicas latinoamericanas (García López y García Moreno, 2010). Desde la década de 1990 y hasta el presente, la agencia de cooperación internacional norteamericana, la USAID, ha participado activamente en la implantación de sistemas de administración financiera en América Latina y otros continentes (USAID, 2008).

Tanto los expertos vinculados a la banca multilateral (Dorotinsky y Matsuda, 2002) y a la cooperación bilateral (Wesberry, 1997) como la mayor parte de la comunidad académica consideran que la adopción del enfoque de sistemas en la reformas administrativas latinoamericanas fue resultado de estas intervenciones externas. Incluso entienden que el modelo de reforma de la administración financiera y sus interrelaciones con otros sistemas de gestión de recursos reales y de formulación y evaluación de metas y resultados constituyó una conceptualización y un conjunto de medidas reformistas impuestas por la banca multilateral, con la ayuda de las agencias de cooperación estatales de los países del capitalismo central (Cortes de Trejo, 2001).

Uno de los objetivos de este artículo es presentar evidencias de investigación que intenten demostrar que el *consenso* existente sobre los orígenes y el desarrollo inicial de este conjunto de reformas administrativas que han recorrido toda América Latina no es exógeno a la práctica de los expertos latinoamericanos que han intervenido en la construcción de estos sistemas en los últimos cuarenta años. Se intentará comprobar aquí que la aplicación de la teoría de sistemas que se ha dado en la Región nace a partir de una red de expertos constituida en los sesenta y setenta, cuando aún se encontraba vigente el paradigma de la CEPAL, el ILPES y la OEA de reforma administrativa para el desarrollo.

Consecuentemente, este artículo se propone también presentar las evidencias de las innovaciones que produjeron los expertos argentinos —y otros latinoamericanos— involucrados en estas reformas antes y después de la década de 1990, así como durante esos años. Estas se convirtieron en un modelo para las provincias argentinas y —más importante aún— para muchos países latinoamericanos y otros fuera del continente.

Además, se muestran aquí algunas de las características más relevantes de la estabilización del sistema hasta el presente y sus problemas de integración con otros sistemas de gestión de recursos reales, de planeamiento, programación y evaluación, de ingresos públicos y de seguridad social, y de control interno y externo. Se ofrecerá una interpretación sobre cómo logró estabilizarse el sistema frente a estos problemas de integración y también frente a los desafíos del patrón político delegativo argentino.

Finalmente, el artículo planteará algunos elementos de la situación actual que podrían influir en la evolución del sistema de administración financiera y sus interrelaciones con los otros. También contemplará la manera en que la evolución de otros sistemas puede ensamblarse con la del sistema de administración financiera construido a lo largo de veinticinco años en la Argentina.

1. El origen latinoamericano de los sistemas de administración financiera y del control del sector público

Entre 1930 y 1970, se produjo una multiplicidad de innovaciones en las técnicas y en los sistemas de las administraciones públicas. Algunas se originaron en el cambio del patrón de intervención estatal durante la depresión de los treinta o se experimentaron en la administración bélica, pero se incrementaron y se consolidaron a partir de la Segunda Guerra Mundial. Hasta principios de los setenta, el aumento sistemático de la participación del papel inductor y planificador del Estado en la industrialización y en el crecimiento fue concomitante con un período de innovaciones tecnológicas en la administración pública tanto en los Estados Unidos como en Europa, América Latina y la Unión Soviética.

El caso norteamericano fue particularmente notorio. Los expertos y las agencias públicas, las universidades y los centros de desarrollo vinculados a la administración federal de los Estados Unidos constituyeron la red de innovación en técnicas de gestión y administración pública más productiva de la posguerra. Efectivamente, a partir de 1945, se experimentó o se institucionalizó un conjunto de técnicas de gestión, tales como la investigación operativa para la toma de decisiones —con utilización de los primeros dispositivos computacionales—, el enfoque de sistemas aplicado al análisis de problemas y la utilización de modelos matemáticos para la toma de decisiones. Los análisis de costo-beneficio y de costo-eficacia para la evaluación *ex ante* de proyectos sociales o de inversión pública se difundieron ampliamente. El análisis de políticas públicas incorporaba diversas técnicas de análisis y búsqueda de alternativas a la solución de problemas de salud, vivienda o educación. Se consolidaron las técnicas diagnósticas fundadas en estadísticas públicas o el relevamiento de datos. Se volvió común la utilización de proyecciones económicas y demográficas, o de matrices insumo producto para la planificación económica y de políticas de infraestructura. Se institucionalizaron en las agencias públicas federales la práctica sistemática de la evaluación de políticas y programas públicos, y la generación y utilización de indicadores para el análisis de resultados con técnicas cuantitativas. Se exploró el

uso de técnicas experimentales para la evaluación *ex ante* de programas y acciones. Se desarrollaron diversas técnicas para programar de manera proyectos, tiempos, y diseñar puestos y tareas vinculados a metas y objetivos programáticos. Quizá, la innovación de época que más efectos sostenidos provocó en la administración norteamericana fue la implantación de los llamados *sistemas de planeamiento, programación y presupuestación*. A su vez, la reforma presupuestaria impulsó el desarrollo y la implementación de nuevas metodologías de auditoría de desempeño, control de gestión y evaluación. Y se desarrollaron nuevos sistemas de cálculo, estimación y proyección de las fuentes del financiamiento público (Daneke y Steiss, 1988).

La difusión, la adaptación o la innovación en técnicas administrativas de planeamiento, presupuesto y gestión recorrieron de igual manera todos los continentes y los sistemas políticos (*cf.* Martner, 1979). El Plan Marshall y la reconstrucción europea occidental con posterioridad a 1945 consolidaron las experiencias de planificación estatal de la economía y la infraestructura pública. Los planes y presupuestos para los proyectos de inversión pública se desarrollaron con distintas modalidades en todos los países europeos en la etapa de consolidación del denominado *Estado de bienestar*. Países capitalistas, como Francia, formularon la planificación de la economía y la sociedad, y establecieron consejos para su formulación y seguimiento. La experiencia de los Planes Quinquenales soviéticos vino acompañada de la adaptación de los balances materiales¹ a presupuestos con expresión financiera. En América Latina, a partir de la creación de la CEPAL y del ILPES, se consolidaron el modelo de planes nacionales de desarrollo, la programación operativa anual y una versión adaptada del presupuesto por programas: en esta experiencia, confluyeron esfuerzos de organismos nacionales de planificación e instituciones de la cooperación multilateral.

¹ Los balances materiales soviéticos desarrollados antes de la Segunda Guerra Mundial se asociaban fuertemente a la ideología marxista leninista. Se intentó planificar y presupuestar cantidades de producción de todas las unidades económicas y sus relaciones insumo-producto. El principio que guiaba esta concepción era que, si bien, en la etapa socialista, sobrevivía aún la moneda, la meta era planificar la producción en términos materiales y no su expresión financiera. Las técnicas posteriores a 1945 comenzaron a utilizar la presupuestación financiera ante las dificultades de regularse solo por balances materiales. Para la técnica soviética posterior a 1945, *cf.* Martner (1964).

En estos procesos de innovación y de difusión de las tecnologías de gestión y administración pública —en particular, las de planeamiento, presupuesto y finanzas públicas—, se involucraron tanto organismos gubernamentales especializados² como divisiones técnicas de organismos públicos³, universidades⁴, centros de investigación semipúblicos⁵ (Bell, 1991), fundaciones⁶ y organizaciones no gubernamentales⁷, agencias

² Comola Oficina de Gestión y Presupuesto en el caso norteamericano y el Consejo del Plan en Francia.

³ En el caso norteamericano, el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano es un ejemplo paradigmático de la innovación en modelos de planificación y aplicación de la teoría de los sistemas al planeamiento urbano de la época. Steiss y Daneke (1988) fue desarrollado en el Instituto Tecnológico de Virginia con financiamiento del Departamento de Vivienda.

⁴ Puede mencionarse el Instituto de Tecnología de Massachusetts y sus desarrollos en materia de planificación urbana y de transporte. El MIT conformó en 1956 el Grupo de Dinámica de Sistemas, dirigido por Jay Forrester, ingeniero de la *nueva* ciencia de la computación y la cibernética. Su teoría de los sistemas dinámicos tuvo aplicaciones a la industria y al urbanismo y, posteriormente, al modelo de simulación mundial de 1972, encargado por el Club de Roma. Para un análisis del modelo de Forrester y el MIT desde una perspectiva constructivista de estudios sociales de la ciencia, *cf.* Bloomfield (1986).

⁵ El caso por excelencia es la Rand Corporation, una ONG norteamericana creada a fines de 1945, que ha contado desde su creación con financiamiento de la Fuerza Aérea, el Pentágono y diversas agencias del Gobierno federal norteamericano. Nacieron en la Rand el denominado *sistema de planeamiento, programación y presupuestación*, y diversos modelos de aplicación de la teoría de los sistemas, los métodos de programación lineal y la teoría de los juegos a las políticas públicas —en particular, las de defensa—. Trabajaron para ella algunos de los primeros teóricos y matemáticos que contribuyeron al desarrollo de los métodos de sistemas, como John von Neumann, y futurólogos como Hermann Kahn. En los sesenta, trabajó en la innovación de políticas económicas y sociales vinculadas con la idea de la construcción de la *gran sociedad*. Más de treinta premios Nobel de Economía han prestado servicios en la organización.

⁶ La Fundación Ford financió a escala global la realización de investigaciones en ciencias sociales, de formación de doctorandos y el funcionamiento de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo en todo el mundo y, para lo que aquí interesa, tuvo un rol significativo en el financiamiento inicial de centros de investigación y asistencia técnica para el desarrollo latinoamericanos, muchos de ellos independientes de los gobiernos.

⁷ Un caso poco tratado en la investigación académica, pero de importante influencia en América Latina y en otros países en vías de desarrollo fue el Instituto de Administración

nacionales de asistencia al desarrollo⁸ y organismos de la cooperación multilateral, en particular, de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1962)⁹.

La expansión de las nuevas políticas y tecnologías de gestión de posguerra fue concomitante con el incremento de la formación de nuevos expertos profesionales especializados tanto en los países del capitalismo avanzado como en los que se encontraban en proceso de industrialización y desarrollo. Diversas instituciones, tales como universidades, institutos de investigación y desarrollo, escuelas de formación de altos funcionarios públicos¹⁰, agencias nacionales y organismos de la cooperación internacional¹¹,

Pública de Nueva York, una organización civil de larga influencia creada en 1905 que financió investigaciones sobre la gestión de la Ciudad y el desarrollo de modelos presupuestarios y de gestión. En 1921, creó una escuela de servicio público para formar administradores públicos con la dirección de Luther Gulick, uno de los teóricos más importantes de la administración norteamericana. Asociada a la Universidad de Columbia a partir de 1941 y a la Fundación Ford, la USAID, y el Banco Mundial, colaboró con el envío de misiones de asistencia técnica y de expertos para la implantación de reformas presupuestarias y administrativas en diversos países latinoamericanos en los sesenta y setenta.

⁸ Los diversos países del capitalismo avanzado crearon a partir de la década de 1960 organismos para la promoción del desarrollo en el resto del mundo. El caso prototípico fue la USAID, creada por el presidente Kennedy en 1961. Fuertemente acusada de estar vinculada a la CIA, promovió la difusión del modelo de los sistemas integrados de administración financiera, que se fue construyendo en América Latina a fines de los sesenta.

⁹ En el caso latinoamericano, la CEPAL y el ILPES cumplieron un papel fundamental en la adaptación de las técnicas de planificación, programación y presupuesto. Lo mismo ocurre con la OEA y el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública en Buenos Aires y Caracas, o con el Instituto Centroamericano de Capacitación en Administración Pública, con sede en San José de Costa Rica.

¹⁰ Además del tipo de instituciones como las mencionadas anteriormente, importa destacar aquí la creación en Francia de la Escuela Nacional de Administración (ENA) en 1945. Esto significó un cambio radical, ya que, a partir de ese momento, todos los altos funcionarios de la administración debían egresar de la Escuela. Desde el Primer Imperio, Francia ha tenido una larga tradición de construcción de grandes escuelas para la formación de profesionales especializados, tales como la Escuela Politécnica, la de Puentes y Caminos, y la de Minas.

¹¹ En 1944, el Gobierno del Brasil creó la Fundación Getulio Vargas (FGV) con el objetivo de formar al alto funcionariado del Estado. En 1952, mediante la cooperación de

participaron de la formación de expertos en las nuevas tecnologías. Carreras universitarias, materias específicas, cursos de capacitación y de especialización de posgrado, programas experimentales, misiones internacionales de cooperación, viajes de estudio organizados por estas instituciones contribuyeron a multiplicar el número de nuevos expertos.

Mientras tanto, la difusión de las nuevas técnicas de decisión, gestión, información y comunicación fundadas en el enfoque de sistemas y la teoría general de los sistemas y la cibernética tuvieron una influencia notoria en la construcción de la teoría sociológica norteamericana de los cincuenta. Parsons (1951) ya había adoptado la noción de *sistemas de acción* como uno de los componentes fundamentales de su construcción teórica y había desarrollado progresivamente su esquema de las cuatro funciones —adaptación, logro de metas, integración y mantenimiento de patrones—, interrelacionadas por principios adaptados de la teoría cibernética (cf. Parsons, 1974: 15-44; Wiener, 1950 y Deutsch, 1963). Las influencias de Parsons, de la teoría general de los sistemas o de la teoría cibernética derivaron en distintos modelos conceptuales del sistema político de amplia influencia, muchos de los cuales exploraban más o menos sistemáticamente la cuestión de la burocracia (Lapalombara, 1970; Easton, 1979; y Almond y Powell, 1972)¹². La noción parsoniana de *desarrollo de los sistemas* resultaba determinante para tratar las funciones administrativas en los sistemas políticos. La conceptualización y los estudios empíricos debían concentrarse en los procesos de diferenciación de las nuevas estructuras organizacionales especializadas que constituían la burocracia moderna, tanto en los países del capitalismo avanzado como en los países en proceso de modernización, y explicar

Naciones Unidas, se formalizó la creación en el ámbito de la FGV de la Escuela Brasileira de Administración Pública. Muchos países de América Latina comenzaron a crear a partir de los sesenta Institutos Nacionales de Administración como escuelas de formación de funcionarios. Por impulso de algunos de ellos, se creó en 1972 el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) con el auspicio de Naciones Unidas.

¹² Deutsch (1963) constituye el intento más acabado de construcción de un modelo del sistema político desde el enfoque de la teoría cibernética y los desarrollos técnicos y matemáticos del análisis de sistemas o la teoría de los juegos.

sus interrelaciones con el conjunto del sistema político, los procesos de desarrollo e industrialización del sistema económico, la secularización del sistema cultural y el sistema de la integración social.

Además de la influencia sobre las teorías del sistema político y sus instituciones burocráticas diferenciadas, esta corriente sociológica también influyó sobre la teoría de las organizaciones, en especial a partir de Parsons (1993) y la aplicación del esquema de las cuatro funciones al fenómeno organizacional. Una serie de teóricos de la organización buscó desarrollar un enfoque conceptual sistémico de las organizaciones; algunos a partir de Parsons y la teoría cibernética, otros desde la teoría general de los sistemas de Von Bertalanffy (1977) y Boulding (1993) o buscando intentos de síntesis (Kast y Rosenzweig (1993)¹³.

Gran parte de la producción intelectual de la sociología parsoniana, la cibernética y la teoría general de los sistemas comenzó a difundirse en los ambientes de expertos en planeamiento, presupuesto y reforma administrativa en América Latina entre fines de los sesenta y la primera mitad de los ochenta. Tal como había señalado tempranamente el ILPES (1966), los esfuerzos por implantar las técnicas de planeamiento del desarrollo y del sector público y el presupuesto por programas derivaron en la necesidad de abordar la cuestión de la reforma administrativa (CEPAL, 1966)¹⁴. Desde principios de los sesenta y hasta principios de

¹³ El biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy fue quien formuló por primera vez la teoría general de los sistemas en 1950 en los Estados Unidos. Esta metateoría pretendía crear un marco analítico común para el conjunto de las teorías científicas e incluso las ingenierías. El economista Kenneth Boulding realizó aportes a la teoría a partir de 1956. Para autores de igual circulación en América Latina, pero puramente basados en los mencionados, cf. Katz y Kahn (1993).

¹⁴ Por la importancia asignada a la necesidad de reformas administrativas para la implantación de la planificación para el desarrollo, la programación operativa anual y el presupuesto por programas, la CEPAL contaba con una Unidad de Administración Pública, a cargo de José María Jácome. Este experto ecuatoriano había sido el responsable del capítulo «Organización administrativa» del Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y comenzó a promover la utilización del enfoque de sistemas para la conceptualización de la administración pública y orientar los esfuerzos de reforma administrativa en la Unidad de Reforma Administrativa de la CEPAL.

los ochenta, todos los Estados latinoamericanos, de matriz nacional popular, desarrollista o burocrático autoritaria, pusieron en marcha acciones de reforma administrativa. Sin embargo, progresivamente, la cuestión de la administración para el desarrollo y el papel de la planificación, la programación y el presupuesto dejaron de ocupar una posición privilegiada. De hecho, para principios de los ochenta, la noción de *reforma administrativa* podía implicar contenidos diversos: fortalecimiento de los procesos de planificación para el desarrollo y el presupuesto por programas; racionalización, eficientización y reducción del gasto público; reformas estatutarias y reglamentarias; diseño y simplificación de procesos y procedimientos; normalización de estructuras administrativas y reestructuración de organismos; la descentralización organizacional, empresarial y territorial; mejoras en la gestión del empleo público y su formación y capacitación técnica; modernización de los sistemas de apoyo financieros, de personal, de abastecimiento y contrataciones (Campero Cárdenas, 1982).

Se han esbozado distintas razones que explican la pérdida de centralidad del planeamiento, la programación y el presupuesto por programas como tecnologías administrativas y de gestión pública centrales del núcleo del paradigma cepalino: la crisis del modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones, de los autoritarismos modernizantes, y las fiscales y de deuda pública de los Estados latinoamericanos, las propias limitaciones técnicas y políticas del planeamiento para el desarrollo, las incompatibilidades de la lógica tecnocrática con los procesos crecientes de democratización política y participación de la sociedad civil. Para los ochenta, mientras algunos Estados latinoamericanos continuaron con sus estructuras y prácticas de planeamiento del desarrollo a pesar de las dificultades económicas y fiscales —el Brasil, Costa Rica—, y otros fueron abandonando las estructuras y prácticas de la planificación —la Argentina—, en la mayoría de los países, los procesos de planeamiento se volvieron crecientemente ritualistas.

Distintas doctrinas y prácticas sobre la reforma administrativa fueron reemplazando al paradigma del planeamiento y la administración cepalino

(CLAD, 1979). Sin embargo, en ciertos grupos de expertos vinculados a la CEPAL, el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires y Caracas, el Instituto Centroamericano de Administración Pública con sede en San José de Costa Rica y el INAP de México, se fue imponiendo progresivamente un modelo simplificado de representación y de reforma práctica derivado de una aplicación sencilla de la jerga de la teoría de los sistemas, con especial influencia práctica en México, Centroamérica, el Caribe y la Comunidad Andina (Campero y Vidal, 1977: 7-11).

Inicialmente, estas aplicaciones prácticas de la jerga de sistemas fueron formuladas por redes de expertos que realizaban tareas de desarrollo de marcos conceptuales para acciones de asistencia técnica orientadas a las reformas administrativas que permitieran dar condiciones de viabilidad a la planificación del desarrollo¹⁵. Por ejemplo, Jiménez Castro

¹⁵ De acuerdo con esta investigación, pueden considerarse a José María Jácome, Wilburg Jiménez Castro, Juan Ignacio Jiménez Nieto, Hugo Pérez Cajiao y Alejandro Carrillo Castro los primeros productores de escritos para la difusión del enfoque de sistemas para las reformas administrativas latinoamericanas —entre la segunda mitad de la década de 1960 y toda la década de 1970—. Sin embargo, puede considerarse que el mentor directo o indirecto de esta perspectiva sobre la administración pública fue el experto ecuatoriano Carlos Dávalos. Dávalos fue un experto en planificación, presupuesto y administración que organizó la Escuela de Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador a partir de 1958. Jácome y Pérez Cajiao fueron discípulos directos de Dávalos. En 1963, fue uno de los responsables de la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social. En el mismo momento, creó y fue el primer Director Técnico de la Secretaría Técnica de Administración dependiente de la Presidencia (Junta Militar) de la cual dependieron las oficinas de Presupuesto, Personal y Organización. Jácome y Pérez Cajiao fueron los responsables de la redacción del referido capítulo «Organización Administrativa» en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1963, donde, por primera vez, se utilizó la expresión *sistemas de administración*. A partir de 1966, fue el primer director del Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la OEA con sede en Buenos Aires, que contrató a Pérez Cajiao. Su influencia en el ámbito de la cooperación internacional y la capacitación técnica para el desarrollo lo convirtieron en un ensamblador de posiciones en la cooperación y de las relaciones entre los expertos que desarrollaron esta aplicación simplificada de la teoría de sistemas en el

ámbito latinoamericano. Fue el impulsor del puesto de Jácome en la CEPAL. En 1997, fue Ministro de Finanzas y Crédito Público de Ecuador. Para una biografía con consideraciones adicionales de historia de vida de algunos de estos expertos, cf. Rodríguez Peñaherra (2007). Jiménez Castro es un experto y académico costarricense que, durante una corta misión, fue integrante de la Unidad de Administración Pública de CEPAL (Jiménez Castro, 1966). Fue consultor de las Naciones Unidas para Centroamérica y el Perú entre 1962 y 1975. En el Perú, se desempeñó en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Fue miembro de la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, Presidente del Consejo Directivo del CLAD, Ministro-Director de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Ejerció como Viceministro y Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Habiendo egresado en la antigua Escuela Superior de Administración Pública de Centro América, contribuyó a su transformación en el ICAP, del cual fue su Director. Conformó una relación profesional estrecha con Jiménez Nieto e intentaron desarrollar un modelo conceptual de los distintos sistemas administrativos. Jiménez Nieto fue un consultor español que colaboró inicialmente con el ILPES y fue consultor de Naciones Unidas en la difusión del presupuesto por finalidad y función económica en América Latina. De amplia formación en Derecho Administrativo, Sociología y Ciencia Política, desarrolló un modelo para su aplicación práctica a las reformas administrativas latinoamericanas a partir de elementos de estas disciplinas y de las teorías de la organización norteamericanas del período. Sus acciones de consultoría se realizaron en el Perú, Venezuela, Centroamérica y México, en misiones organizadas por el Instituto de Administración Pública de Nueva York. A partir de los setenta, redactó sus síntesis conceptuales en diversas publicaciones donde integraba sus aportes analíticos sobre los sistemas administrativos con elementos del Derecho Administrativo y de la Ciencia Política norteamericana. Ante la ausencia de literatura en castellano, sus obras tuvieron gran difusión, especialmente, Jiménez Nieto (1970,1977). Hugo Pérez Cajiao es un experto ecuatoriano que, siendo parte del equipo docente de la FGV en Río de Janeiro y del CICAP en Buenos Aires, e instructor de la Escuela Nacional de Adiestramiento de Funcionarios de Chile en 1972 durante el Gobierno de Allende, desarrolló un modelo de los sistemas administrativos de la administración pública (Pérez Cajiao, 1973). Habiendo colaborado con Jácome en el Capítulo IV del Plan General de Desarrollo Económico y Social ecuatoriano de 1963 y vinculado intelectual y profesionalmente con los dos anteriores, su esquema conceptual se incorporó de modo casi textual por el documento de síntesis sobre sistemas de administración financiera, que produjo la consultora Prince Whaterhouse para la USAID (1991). Involucrado en el movimiento de las reformas de la administración financiera en América Latina durante los noventa, fue funcionario del Banco Central del Ecuador y, actualmente, sigue es profesor de Principios de Administración.

definía *sistema* a un «conjunto de *órganos, principios y normas* sobre una materia, enlazados o coordinados tan estrechamente entre sí, que constituyen un todo indivisible, a pesar de la relativa independencia funcional u operativa que puedan tener sus partes componentes» (1966: 222). Identificaba como los sistemas prioritarios para la administración del desarrollo a los sistemas de planificación, personal, presupuesto, modernización administrativa, contabilidad, estadísticas, y compras, suministros y almacenamiento¹⁶, cada uno de los cuales debiera contar con un órgano central.

Poco después, Jiménez Nieto definía los sistemas administrativos como un concepto analítico y macroadministrativo que podía entenderse como «el conjunto armónico y coherente de normas, órganos y procesos destinados a proveer a las instituciones públicas de los insumos necesarios para cumplir eficientemente sus fines institucionales» (1970: 55). Constituidos por órganos centrales e institucionales, los sistemas se gobiernan y no se administran. El autor identificaba como los principales sistemas a los de planificación, organización y métodos, racionalización administrativa, administración financiera, personal, abastecimientos y construcciones

Alejandro Carrillo Castro es un funcionario de carrera de la administración mexicana y docente universitario, que participó del curso del CICAP de Buenos Aires en 1967. Fue integrante de la Comisión de Administración Pública, Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública de México, Presidente del CLAD y representante mexicano en la OEA. Para sus aportes al enfoque sistémico de la administración para México, cf. Carrillo Castro (1977).

¹⁶ De acuerdo con esta investigación, Jiménez Castro (1966) es el primer documento de la cooperación técnica para el desarrollo en el ámbito latinoamericano que hizo uso de la jerga sistémica en el ámbito de la Unidad de Administración Pública de CEPAL. La recepción eminentemente práctica y de orientación poco erudita de la teoría general de los sistemas —el documento carece de citas académicas— se observa en la siguiente frase: «Esta concepción se encuentra en los sistemas circulatorio, nervioso, respiratorio, digestivo, reproductivo, óseo, muscular, etc., del cuerpo humano y además en el sistema planetario del universo, todos los cuales tienen esas características antes indicadas. Se puede aplicar también a todos los sistemas administrativos públicos, tales como el educativo, el de salud, el económico, el de seguridad social, etc. y a aquellos que se analizan en este documento como sistemas prioritarios para la administración del desarrollo» (Jiménez Castro, 1966: 222).

públicas. A su vez, sostenía que el sistema de administración financiera podía entenderse como compuesto por los sistemas de presupuesto, contabilidad y de control. Con Jiménez Nieto, aparece por primera vez una imagen derivada de diagramas de Venn para representar la interrelación entre los sistemas.

Para la misma época, Pérez Cajiao (1974) desarrollaba un modelo de sistemas para la administración pública, donde distinguía los *sistemas productivos* de la administración pública, vinculados a la producción de bienes y servicios¹⁷, de los sistemas administrativos —planificación, financiero, recursos humanos, materiales, organización procedimientos y métodos— y auxiliares —estadísticas, contabilidad, control, auditoría—. Su modelo de insumo-producto de cada sistema, suponía la existencia de un *órgano regulador y procesador* de la información del sistema.

Estas síntesis simples, prácticas e incluso de escasa originalidad teórica tenían una gran diferencia con respecto a los desarrollos teóricos, conceptuales y técnicos, no solo complejos, sino globalmente influyentes, producidos en otros centros latinoamericanos de investigación, formación, asistencia técnica y consultoría para el planificación y administración para el desarrollo¹⁸, como el

¹⁷ Tanto en Jiménez Nieto como en Pérez Cajiao, los conceptos de *sector* o *sistemas productivos* debía introducirse en el modelo conceptual, dado el involucramiento de la administración estatal —centralizada, descentralizada o de empresas del Estado— en los procesos de desarrollo económico y social que caracterizaba a los Estados latinoamericanos en los sesenta y setenta.

¹⁸ La CEPAL inició sus actividades en 1948 en Santiago de Chile como consecuencia de la decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de constituir sendos organismo para Europa, África, Asia-Pacífico, Medio Oriente y América Latina. Eran organismos de la cooperación multilateral creados con la finalidad de constituirse en organizaciones para la investigación de las cuestiones vinculadas al cambio económico y social y para prestar asistencia técnica a los gobiernos. A partir de 1949, el director de la CEPAL fue el economista argentino Raúl Prebisch. Con el influjo de Prebisch y sus aportes a las teorías del desarrollo económico y social, la CEPAL se constituyó en uno de los principales núcleos de economistas, sociólogos y expertos en administración para el desarrollo. El ILPES se constituyó por iniciativa de Prebisch como un proyecto especial dentro de la CEPAL en 1962 con funciones de investigación, asistencia técnica y formación de recursos humanos en planificación,

ILPES de la CEPAL, el IDES, el CIAP, el CEDES (Camou y Soprano, 2007) o el CEBRAP (Sorj, 2001)¹⁹. Incluso, el modelo que se fue construyendo era

presupuesto por programas y economía del desarrollo. Inicialmente, lo financiaron el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) se creó en 1960, en Buenos Aires. En 1958, en La Plata, República Argentina, con el auspicio de Aldo Ferrer, discípulo de Raúl Prebisch y entonces ministro de economía de la Provincia de Buenos Aires, comenzó a publicarse la revista *Desarrollo Económico*. Esta nucleaba en su consejo directivo a economistas, sociólogos, historiadores y politólogos. Posteriormente, se fundaron el IDES y su Centro de Investigaciones Sociales. El CIAP del Instituto Di Tella se proyectó a partir de 1965 en el Instituto dirigido por Guido y Torcuato Di Tella. Con financiamiento de la Fundación Ford, primero envió a un conjunto de profesionales argentinos que se desempeñaban en distintos organismos públicos e interesados en conformar el Centro a distintas universidades norteamericanas y francesas —incluidas estas en la ENA— para la realización de estudios de maestría y doctorado. A su regreso, constituyeron el Centro, pero debieron apelar a la consultoría con organismos públicos o a la cooperación multilateral debido a la pérdida de financiamiento de la Fundación Ford. Con sus primeros integrantes, se constituyó uno de los núcleos más influyentes de expertos en administración pública y ciencia política de la Argentina: Julio César Neffa, Roberto Martínez Nogueira, Jorge Roulet, Marcelo Cavarozzi, Guillermo O'Donnell, Oscar Oszlak, Dante Caputo y Jorge Sábato. Muchos de ellos eran profesores de las carreras de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad del Salvador. Ante el cierre del CIAP, se creó el CEDES con un primer financiamiento de la Fundación Ford por iniciativa de O'Donnell, Oszlak y Cavarozzi, entre otros. Por el contrario, al no aceptar el financiamiento de la Fundación Ford, Roulet, Sábato y Caputo fundaron el CISEA. El CEBRAP se creó a partir de la iniciativa de profesores de la Universidad de San Pablo con financiamiento de la Fundación Ford. Entre sus primeros impulsores y fundadores se encontraban, Fernando Henríquez Cardoso, Francisco Weffort, José Serra, Octavio Ianni. Al igual que el CIAP, y a pesar del régimen dictatorial, parte del financiamiento consistió en la realización de consultorías en políticas públicas o investigaciones aplicadas para distintas instituciones públicas federales o estatales o para organismos de la cooperación multilateral. En su salida de la Argentina y su permanencia en el Brasil, O'Donnell realizó investigaciones en el CEBRAP. Para el caso del CIAP, el CEDES y el CISEA, cf. Camou y Soprano (2007). Para una historia del CEBRAP, cf. Sorj (2001).

¹⁹ Existió una significativa diferencia entre los sociólogos o economistas de las instituciones de Santiago, Buenos Aires o San Pablo y esta red de expertos que actuaron en el área andina, México y Centroamérica y que adoptaron el enfoque sistémico. En primer lugar, la recepción del enfoque cibernético o de la teoría de los sistemas aplicada a las organizaciones tenía un escaso nivel de

especialmente un modelo conceptual de intervención para la reforma administrativa. Los distintos sistemas administrativos identificados eran construcciones analíticas que, en los primeros tiempos de desarrollo del modelo (1966-1988), no quedaban fijadas firmemente y podían variar de autor en autor o de texto en texto. La diferenciación de subsistemas al interior de cada sistema²⁰ en las diversas variaciones del modelo construidas sucesivamente por los distintos expertos estaba más vinculada a sus aplicaciones prácticas a casos nacionales específicos que a la elaboración de un modelo conceptual que desarrollara un aporte a una teoría general con pretensión de validez general o sometido a la crítica académica²¹.

Sin embargo, estas ideas tuvieron una significativa influencia en los modelos conceptuales que orientaron las reformas administrativas de esta área latinoamericana, tanto en las reestructuraciones administrativas como en los ordenamientos legales. Para 1974, el Gobierno de la Revolución Peruana había adoptado un modelo analítico para la reforma administrativa en función de los *Objetivos del Gobierno Revolucionario*, la cual se fundaba en una conceptualización sistémica. Dentro de los sistemas de administración pública, distinguía el sistema de decisión política de los de gestión, vinculados a la producción de

sofisticación teórica o conceptual. Esto los diferenciaba de sus colegas del Sur, que incluso llegaron a presidir la Asociación Internacional de Sociología (Cardoso) o de Ciencia Política (O'Donnell). En segundo lugar, a diferencia de estos últimos, carecían de relaciones personales e intelectuales con los autores norteamericanos o europeos que citaban como fuentes conceptuales. Tampoco su producción intelectual era citada o influía en los núcleos de investigación y desarrollo técnico de los centros intelectuales del Norte, como sucedió con los primeros. Principalmente, sus actividades docentes se desarrollaron en Iberoamérica, mientras que muchos de los integrantes del núcleo experto del Sur eran docentes en universidades norteamericanas o europeas.

²⁰ En los modelos de orientación sistémica o estructural funcionalista norteamericanos, al interior de cada sistema, se diferenciaban estructuras y roles para el cumplimiento de determinadas funciones, por ejemplo, la diferenciación de estructuras burocráticas al interior del sistema político. En el modelo práctico de sistema para la reforma administrativa en América Latina construido por esta red de expertos, al interior de cada sistema, podían diferenciarse subsistemas, además de instituciones.

²¹ Sin duda, el modelo con mayor pretensión de validez es el denominado *modelo tridimensional* —instituciones, sectores y sistemas— de Jiménez Nieto (2005).

bienes y servicios, y de los auxiliares, que eran establecidos como de Personal, Abastecimiento, Tesorería, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Jurídico (INAP, 1977)²². Para 1977, durante el régimen militar ecuatoriano —autocalificado como *nacionalista revolucionario*—, el Consejo Supremo de Gobierno sancionó la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control. Por primera vez, en América Latina, un régimen legal dejaba de utilizar las antiguas denominaciones de *hacienda, finanzas, contabilidad, presupuesto* mediante el cual se identificaban estos regímenes, y las reemplazó por la de *administración financiera*. Y definió por primera vez a los distintos sistemas de administración financiera y control, que en esta ley fueron presupuesto, determinación y recaudación de recursos financieros, tesorería, contabilidad gubernamental y control. Además, fue la primera ley que estableció la figura institucional del *organismo centralizado rector* de los sistemas²³.

La Ley de Administración Financiera y Control ecuatoriana pasó a constituirse en un modelo para otros países y para la cooperación multilateral. La influencia más directa fue sobre el denominado *proyecto SAFCO* de Bolivia. Durante la última presidencia de Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, se constituyó un proyecto de reforma de los sistemas de administración financiera y control (SAFCO) en 1987²⁴. Para 1989, en el

²² El documento del Instituto Nacional de la Administración Pública del Perú no determina sus autores. Pero debe destacarse que es para el momento de la presencia de Jiménez Castro y Jiménez Nieto en el INAP del Perú.

²³ Tampoco se han encontrado evidencias de quiénes participaron en la redacción de la Ley de Administración Financiera ecuatoriana. Pero debe remarcar que responde en gran medida al modelo analítico desarrollado entre Jácome y Pérez Cajiao desde 1963 hasta 1974.

²⁴ En el proyecto, tuvieron amplia influencia los hermanos Gonzalo (Goñi) y Antonio (Tony) Sánchez de Losada, por entonces ministro de Planeamiento y Coordinación, y contralor General de la República, respectivamente. El proyecto financiado por el Banco Mundial contó con la asistencia técnica de diversos expertos, entre los cuales se encontraban los argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, que venían desempeñándose como consultores para la implantación del presupuesto por programas en diversos países de América Latina desde 1977 y 1973, respectivamente.

Decreto Supremo 22165, se identificaron como sistemas administrativos y de control del sector público boliviano a los Sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa, Presupuesto, Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público, Contabilidad, Control Interno y Control Externo. Finalmente, en 1990, durante la presidencia de Jaime Paz Zamora, se sancionó la denominada en la jerga boliviana, Ley SAFCON.º1170, que, con leves modificaciones, sigue vigente hasta el presente. Es necesario destacar que la Ley SAFCO establece las relaciones con el Sistema Nacional de Planificación y con el de Inversión Pública.

En mayo de 1990, en el XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto, realizado en Guatemala por la Asociación Interamericana e Ibérica de Presupuesto Pública (ASIP)²⁵, se concluyó que la difusión de las técnicas de presupuesto por programas debería dar lugar a partir de entonces a la promoción de un modelo de administración financiera integrada y su vinculación con la planificación.

A principios de 1991, el recientemente designado ministro de economía de la Argentina Domingo Cavallo convocó a los consultores internacionales argentinos Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón para desarrollar en el país una reforma presupuestaria y financiera pública similar a aquellas en las que venían participando en América Latina —Venezuela, Nicaragua, el Ecuador, Bolivia, entre otros—. Para ello, los nombró Secretario

²⁵ La ASIP se creó en 1973, en Caracas, por un grupo de expertos latinoamericanos en presupuesto por programas, que habían desarrollado actividades de asistencia técnica, consultoría y capacitación vinculados a las actividades del ILPES/CEPAL y del CICAP-OEA. Como consecuencia del cierre temporal del ILPES con posterioridad al golpe militar chileno de 1973 y el creciente desinterés de OEA por las actividades del CICAP, conformaron esta organización internacional no gubernamental. A partir de entonces, cubrió el papel desarrollado en los sesenta por el ILPES y el CICAP. Su papel en la recepción de expertos latinoamericanos emigrados de las distintas dictaduras latinoamericanas y las oportunidades de desempeño profesional que les ofrecieron en distintos países latinoamericanos fueron muy significativas. Se cita el caso de Carlos Matus, exdirector de asistencia técnica del ILPES, y presidente del Banco Central y ministro de economía de Salvador Allende.

de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto, respectivamente. Para abril de 1991, Gutiérrez ya había elaborado el anteproyecto de Ley de Administración Financiera y Control del Sector Público, que sería finalmente aprobada en octubre de 1992.

En 1989, el consultor norteamericano Jim Wesberry obtuvo financiamiento de la agencia de cooperación norteamericana USAID para sistematizar las experiencias latinoamericanas de implantación de sistemas de administración financiera y control, y promover su difusión mediante un programa regional²⁶. Luego de dos años, el proyecto desarrolló un modelo de sistemas integrados de administración financiera y control denominado en la jerga experta como *SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera para América Latina* (USAID, 1991)²⁷.

²⁶ Se trató del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina y el Caribe de la USAID, mediante un contrato con la firma de auditoría y consultoría Price Waterhouse. En el proyecto, tuvo una participación decisiva Jim Wesberry, contador, auditor y consultor norteamericano en finanzas públicas, auditoría y proyectos anticorrupción. Entre 1985 y 1988, ocupó el cargo de Director de Operaciones para América Latina en Price Waterhouse y, desde 1988 hasta 1993, fue asesor financiero de la USAID para el Proyecto. Entre 1967 y 1976, se desempeñó como consultor del Instituto de Administración Pública de Nueva York para misiones en el Perú y el Ecuador. Fue consultor en la Contraloría General del Perú entre 1970 y 1974, y del Ecuador entre 1974 y 1978. Es altamente probable que la influencia de Wesberry haya sido significativa en el uso de la expresión *sistemas integrados de administración financiera* en la ley ecuatoriana, dado su uso en la ciudad de Nueva York luego de la crisis fiscal de 1970. También se desempeñó en la década del 1980 como auditor de la OEA y consultor del Banco Mundial y como instructor de control interno y auditoría para la Contraloría General de Bolivia. Luego, la USAID financió actividades de consultoras y organizaciones internacionales no gubernamentales impulsadas por Wesberry para el seguimiento de la reforma de la administración financiera y el control en América Latina y en programas contra la corrupción. En la década del 2000, como asesor de la General Accountability Office (GAO), la oficina federal de auditoría gubernamental, y como miembro de la asociación norteamericana de contadores, promovió la unificación de los criterios de administración financiera en el Gobierno federal de los EE. UU. Retirado en el Ecuador, sigue siendo convocado para conferencias o proyectos de transparencia de las finanzas públicas.

²⁷ USAID (1991) es un documento que generó muchas controversias en torno a su influencia en

La construcción progresiva y difusión de este modelo, que utilizaba estas aplicaciones sencillas de la teoría de sistemas y construido a lo largo de diez años para la gestión de las finanzas públicas, comenzó a cobrar la naturaleza de un nuevo paradigma de reforma de la administración pública, precisamente, en una década caracterizada por la crisis de endeudamiento externo, el estancamiento del crecimiento económico, el fracaso de los programas de desarrollo, la alta inflación y la crisis fiscal recurrente. Más allá de las distintas variantes, se fijó como componentes de todo sistema integrado de administración financiera y control a los subsistemas integrados de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, control interno y control externo.

2. Marcos legales, modelos conceptuales y sistemas integrados de información financiera: de la invención a la innovación

La construcción del sistema de administración financiera argentino puede entenderse como la construcción social de un gran sistema

estos procesos de cambio. Mientras que, para muchos, es una imposición de la USAID a toda América Latina, aquí se sostiene que constituye una síntesis, una inscripción particular de una historia conceptual construida sobre desarrollos realizados por latinoamericanos. De hecho, una parte significativa del documento copia textualmente a Pérez Cajiao (1974) y toma las definiciones de la Ley de Administración Financiera de Ecuador de 1977 y de Bolivia de 1990. El mismo documento señala que es fruto de experiencias y aportes realizados por múltiples funcionarios y expertos en América Latina. Para una crítica del modelo y la *copia* de Pérez Cajiao (1974), *cf.* Cortes de Trejo (2005). Dada la participación como consultor de Wesberry en estos ámbitos institucionales, en Price Waterhouse y en el Proyecto de USAID, y aunque el documento no especifique los autores, se afirma que existe suficiente evidencia sobre la decisiva participación de Wesberry o de sus ideas en su confección. Se sostiene esto por el papel asignado a la contabilidad gubernamental, las críticas al modelo tradicional de control y su insistencia en la necesidad de responsabilizar a los gestores por el control interno y a una entidad superior de auditoría por el control externo, de acuerdo con las doctrinas que se venían desarrollando entre las federaciones norteamericana e internacional de contadores públicos sobre estas cuestiones. Para la síntesis del estado de situación de los diversos sistemas de administración financiera y control en América Latina al que había arribado Wesberry, a partir de su experiencia de consultor, y sus propuestas para América Latina, *cf.* Wesberry (1988).

tecnológico en el sentido de Hughes (1987)²⁸. Es un ensamblado de leyes, modelos conceptuales, macro y microprocesos de información financiera integrados, sistemas informáticos en constante adaptación, un gran número de inventores, desarrolladores, directivos públicos y políticos involucrados, organizaciones públicas, cursos y materiales de difusión y capacitación para miles de funcionarios públicos, instituciones gubernamentales involucradas y proyectos financiados por la banca multilateral.

Los orígenes de sistema de administración financiera argentino pueden rastrearse en la experiencia de consultoría realizada por Ricardo Gutiérrez²⁹ y Marcos Makón³⁰ para el proyecto SAFCO en Bolivia.

²⁸ Esta fue la primera vez que se aplicó el patrón de evolución de los grandes sistemas tecnológicos desarrollados por Hughes (1987) a la investigación sobre la construcción de grandes sistemas de administración pública.

²⁹ Ricardo Gutiérrez fue el Secretario de Hacienda de la República Argentina entre 1991 y 1996. Fue el autor del Proyecto de Ley N.º 24156, de Administración Financiera y Organismos de Control, y condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2005, fue el Presidente del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Luego de recibido como Contador Público en la Universidad Nacional de Sur, se desempeñó como profesional de la Dirección de Presupuesto de la Provincia de Río Negro. Con la dictadura de 1966, el interventor militar Comodoro Huerta —de filiación desarrollista— lo convirtió en el Director General Central del Ministerio de Economía de la Provincia. En 1967, tomó el Curso Interamericano de Capacitación en Administración Pública del CICAP/OEA de Buenos Aires. En 1969, Gutiérrez acompañó a Huerta a la intervención en Córdoba luego de los hechos del Cordobazo. En Río Negro y Córdoba, implementó las técnicas de planeamiento y presupuesto por programas difundidos por el ILPES y el CICAP. Luego de la salida de Huerta, se desempeñó como responsable de los programas de asistencia a la reforma administrativa del Consejo Federal de Inversiones y Asesor, a cargo de la Contaduría General de Santiago del Estero. Su red de vinculaciones con los egresados del CICAP y del desarrollismo le permitió estas posiciones, al igual que su período como funcionario del Ministerio de Economía nacional entre 1973 y 1976. Emigró a Venezuela invitado por sus relaciones con los miembros de la ASIP en 1977. Se desempeñó en proyectos vinculados a la modernización de los sistemas presupuestarios en Venezuela, Honduras y el Ecuador antes del proyecto SAFCO.

³⁰ Marcos Makón fue Subsecretario de Presupuesto de la República Argentina entre 1991 y 1996 y, con Ricardo Gutiérrez, condujo la implementación del sistema de administración financiera. Entre 1999 y 2001, durante la presidencia de Fernando de la Rúa y como afiliado

Hasta este proyecto, la ley ecuatoriana de 1977 había logrado fijar ciertas ideas sobre la administración de las finanzas públicas, sin lograr avances significativos sobre cómo implementar los sistemas integrados de administración financiera. En cambio, dicho propósito formó de entrada parte del proyecto SAFCO. Gutiérrez y Makón trabajaron en la elaboración de modelos conceptuales que permitieran la integración efectiva de los sistemas³¹; específicamente, en cómo, a partir del sistema de categorías presupuestarias y al momento del registro del devengado del presupuesto, se podía generar automáticamente la información financiera que expresar en los estados contables del sector público. Por ello, la invención más significativa fue el Sistema Integrado de Cuentas³²,

al Frente Grande, fue Secretario para la Modernización del Estado y, en pocos días, Ministro de Desarrollo Social. Durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, fue asesor de los ministerios de Defensa y de Seguridad. Luego de recibido como Contador Público, comenzó a desempeñarse en el Consejo Federal de Inversiones como experto en analizar las cuentas de inversión provinciales, los balances producidos por las Contadurías Generales de las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, reclasificando los gastos por finalidad y función de acuerdo con los criterios promovidos por Naciones Unidas y que aún no eran utilizados como criterio en los presupuestos y la contabilidad sub nacionales. En 1969, en Santiago de Chile, tomó el Curso Básico de Planificación con especialización en Sector Público. En la Argentina, siguió desempeñándose en el CFI en un programa de asistencia técnica a las provincias para implantar el presupuesto por programas. En 1973, fue invitado a realizar una asistencia técnica al Gobierno venezolano para la modernización del sistema presupuestario. A partir de 1979, realizó idénticas funciones para el Gobierno de la Revolución Sandinista en Nicaragua. Siguió realizando diversas asistencias técnicas hasta su participación en el proyecto SAFCO.

³¹ Entre 1989 y principios de 1991, Makón elaboró el Modelo de Formulación del Presupuesto para la Administración Central, y Gutiérrez, la Metodología para la Elaboración del Presupuesto Consolidado del Sector Público y para la Determinación de sus Efectos Económicos, el Manual Básico de Contabilidad General para las Instituciones Descentralizadas sin Fines Empresariales, y el Manual de Contabilidad para las Empresas Públicas no Financieras.

³² Naturalmente, Gutiérrez reconoce diversos antecedentes publicados en revistas especializadas y bibliografía de la época del documento Sistema Integrado de Cuentas del proyecto SAFCO. Sin embargo, este documento debe considerarse el primer invento práctico performativo que volvió realidad las ideas de los sistemas integrados de administración financiera sobre la base del principio del *devengado*. Gutiérrez sigue trabajando hasta el presente en el mejoramiento continuo de dichas conversiones.

primera versión de una tabla de conversión entre la información de la ejecución presupuestaria y la contabilidad pública. Conceptualmente, había nacido el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)³³ sobre el criterio de *devengado* como momento principal de la registración³⁴.

En paralelo, en el marco del proyecto SAFCO, se elaboró la Ley de Sistemas de Administración Financiera y Control, Ley N.º 1178, aprobada en 1990. Sin embargo, la ley tardó varios años en ser reglamentada en cada uno de sus sistemas—hasta 1997—. De todos modos, Bolivia comenzó a implementar su Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con tecnología informática en 1991 sobre la base de los modelos conceptuales de presupuesto, contabilidad y tesorería para la administración central, descentralizada, empresarial, departamental, municipal y universitaria (cf. Albano Landesa, 1992). Para 1997, el sistema informático desarrollado se consideraba atrasado y poco confiable, a partir de 2000, se lo reemplazó progresivamente por el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), similar al modelo desarrollado en la Argentina en los noventa. Sin embargo, para mediados de la década del 2000, el funcionamiento del SIGMA aún no había alcanzado la totalidad de los organismos descentralizados y avanzaba con dificultades a nivel departamental y local.

Por el contrario, la construcción del sistema de administración financiero argentino tuvo una evolución vertiginosa y supuso una innovación radical³⁵.

³³ Gutiérrez realizó una exposición de esta primera versión del SIIF boliviano en Gutiérrez (1991) cuando estaba a punto de asumir como Secretario de Hacienda de la Argentina. Para ese entonces, Gutiérrez lo denominó *SIDIF*.

³⁴ En verdad, el primer sistema integrado de administración financiera es el modelo conceptual e informático brasileño, el SIAFI de 1986. La diferencia con la concepción desarrollada desde el proyecto SAFCO en adelante y adoptada luego por la mayor parte de los países de América Latina es que el sistema de cuentas brasileño se organiza conceptualmente en torno al momento del *pagado*. Por ello, en el Brasil, el SIAFI se vincula a la Cuenta Única del Tesoro y la Tesorería General, mientras que, desde la reforma argentina, se toma al devengado presupuestario registrado por la Contaduría General como el criterio ordenador de la registración y la gestión. Sobre la importancia del SIAFI para la administración financiera brasilera, cf. Bresser-Pereira (1999: 46).

³⁵ En términos de Hughes (1987), no alcanza con que los *inventores* generen ideas para resolver problemas. Deben convertirse en *emprendedores* que, en la fase de desarrollo de un sistema,

El ministro de economía Domingo Cavallo convocó a Gutiérrez como asesor en febrero de 1991. Y asumió como Secretario de Hacienda en julio e integró a Marcos Makón como Subsecretario de Presupuesto³⁶. En abril de ese mismo año, el proyecto de ley de administración financiera redactado por Gutiérrez se envió al Congreso y se aprobó en octubre de 1992. Mientras se esperaba la sanción de la ley, se prepararon los manuales de cada uno de los sistemas, se desarrollaron las categorías presupuestarias y contables, el sistema informático central SIDIF y los aplicativos de carga en cada una de las entidades de la administración central y descentralizada, y se prepararon los decretos reglamentarios. En la práctica, el proyecto de presupuesto enviado al Congreso para el ejercicio 1993³⁷ se realizó de acuerdo con el nuevo modelo conceptual de interrelación entre los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería. A los tres meses de la sanción de la Ley N.º 24156, el sistema integrado de administración financiera con sus módulos de presupuesto, contabilidad

construyan organizaciones, modifiquen leyes, implanten procesos, desarrollen artefactos, asocien financiamiento. Solo si esto sucede, si se convierten en constructores de sistemas tecnológicos, puede pasarse de la *invención* al *desarrollo* del sistema y a consolidar la *innovación*, que implica la construcción del sistema, que es tecnológica y social al mismo tiempo. Estas características son propias de la experiencia de implantación del sistema de administración financiera y el SIDIF en la Argentina, a diferencia las experiencias previas del Ecuador y Bolivia y de muchas otras que luego tomaron al caso argentino como modelo y que tuvieron evoluciones, en general, mucho más lentas, fragmentadas, discontinuas y desintegradas.

³⁶ Cuando Ricardo Gutiérrez fue Secretario General de la Provincia de Córdoba entre 1969 y principios de 1970, Domingo Cavallo ocupaba la Dirección de Planeamiento dependiente de la Secretaría General. Ambos le solicitaron asistencia técnica al CFI para la implantación del presupuesto por programas. A pesar de que Gutiérrez había dejado su cargo a principios de 1970, Marcos Makón prestó la asistencia técnica solicitada. Cuando Cavallo asumió como Ministro de Economía, les pidió a Gutiérrez y Makón que regresaran a la Argentina a implementar sus ideas sobre presupuesto y administración financiera.

³⁷ El responsable operativo de la reforma del sistema presupuestario fue Roberto Martirene, funcionario de la Dirección Nacional de Presupuesto desde 1972 y director nacional desde 1989. Enrolado por Gutierrez y Makón en el proceso de reforma, construyó la nueva Oficina Nacional de Presupuesto y el nuevo sistema presupuestario. Fue director de la ONP hasta 1999. Para un trabajo de reflexividad sobre su experiencia, cf. Martirene (2006).

y tesorería comenzó a funcionar el 1 de enero de 1993 con la primera versión del SIDIF³⁸. El 1 de julio de 1995, se introdujo la cuenta única del Tesoro³⁹. Para 1996, se implementaron y se cargaron todos los registros de la deuda soberana en el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública, cuya información se conectó al SIDIF⁴⁰. Se lograron los primeros estados contables de todo el sector público para el mismo momento en que la administración norteamericana alcanzaba idéntico objetivos con otros procedimientos⁴¹. Para 1996, los aspectos fundamentales de

³⁸ La responsable del desarrollo informático SIDIF fue la experta en informática argentina Paulina «Piky» Frenkel, quien había desarrollado en la década del 1980 la primera base del sistema de información en ciencia y tecnología para la Secretaría de Ciencia y Técnica de Argentina. Convocada por Gutiérrez, coordinó el desarrollo del SIDIF central argentino y sus aplicativos para las instituciones de la administración central y descentralizada a partir de 1991 hasta finales de la década.

³⁹ El Tesorero General de la Nación desde principios de 1989 hasta la actualidad, Jorge Domper, fue el responsable de implementar la reforma del sistema de tesorería con las ideas de Gutiérrez y Makón. Sobre el modelo de la cuenta única brasileña, coordinó el desarrollo de la CUT en la Argentina, que se ha transformado en modelo para otras cuentas únicas de tesorería en diversas tesorerías latinoamericanas que utilizan el criterio de registración de *devengado*. Luego fue el responsable general operativo de las distintas actualizaciones del sistema de administración financiera argentino.

⁴⁰ El SIGADE es un sistema de contabilización y administración de la deuda soberana desarrollado en 1982 por la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y del Desarrollo (UNCTAD) con sede en Ginebra y distribuido a los países que lo requieran. En el caso argentino, se le solicitaron a la UNCTAD adaptaciones de pantalla para una mejor visualización de la información, a solicitud del ministro de economía Domingo Cavallo. Además, la información del SIGADE se vinculó por primera vez a un SIDIF. El responsable de la implantación fue Jorge Amado, quien anteriormente había sido Contador General de la Provincia de Santiago del Estero, convocado por Ricardo Gutiérrez, quien lo había conocido durante su cargo como asesor a cargo de la Contaduría santiagueña en 1972. La vinculación del SIGADE al SIDIF fue posteriormente modelo para toda América Latina.

⁴¹ El responsable de la reforma del sistema de contabilidad fue Alberto Arolfo, quien también se había desempeñado como consultor internacional en reformas de la contabilidad pública y presupuestaria en distintos proyectos sostenidos por la cooperación multilateral en varios países de América Latina desde 1975 y en Mozambique. Ganó el concurso para

la reforma estaban culminados (*Revista de ASAP*, 1997) y continuaron su proceso de adaptación continua. En 1999, la Secretaría de Hacienda desarrolló un aplicativo informático, UEPEX, para la gestión de programas con financiamiento externo y permitir así la integración de la gestión y la información financiera de dichos proyectos con el SIDIF central, a pesar de la inicial resistencia del Banco Mundial y del BID, que comenzó a replicarse en todos los programas. A partir de la década del 2000, la relación de todos los organismos del sector público se vincularon al SIDIF central a través de un único aplicativo informático, el SIDIF Local Único. Para la década del 2010, se reemplazó la antigua tecnología por un e-SIDIF, un sistema de información financiera en un entorno *web*.

A lo largo de este proceso, la banca multilateral financió desde 1991 cada uno de estos desarrollos, primero, aprovechando un préstamo preexistente del Banco Mundial y, luego, especialmente con financiamiento del BID.

La reforma argentina supuso una *innovación* que pasó a ser, en gran medida, modelo para otras jurisdicciones, más allá de los distintos sistemas integrados de administración financiera que coexisten en América Latina (Makón, 2000).

En primer lugar, el modelo legal expresó en un única pieza legislativa no solo las funcionalidades de cada sistema y las responsabilidades del organismo rector, sino que estableció los macroprocesos: el principio del devengado, las cuotas presupuestarias, la cuenta única del tesoro, el registro unificado de la deuda pública y su vinculación con los otros sistemas, la identificación legal de los cuatro estados contables generalmente aceptados. Por lo tanto, la ley construyó los macroprocesos del sistema sin dejar librado a la reglamentación su implementación. Los decretos y resoluciones reglamentarias establecieron los procesos intermedios y micro.

Contador General de la Nación en 1982. Había sido compañero de Gutiérrez en el curso del CICAP de 1967 y se habían cruzado en distintos países latinoamericanos. Según Arolfo, la verdadera innovación fue el SIDIF. De modo idéntico, corroboró que la idea de establecer los estados contables generalmente aceptados por la profesión de los contadores en una ley como la Ley N.º 24 156 había sido obra de Gutiérrez (Entrevista a Arolfo).

En segundo lugar, el SIDIF en tanto conjunto de aplicativos informáticos permitió por primera vez alcanzar el objetivo del principio de la carga única que luego se reflejó en la información financiera de los otros sistemas. Por ejemplo, la ejecución del presupuesto de cada entidad en el momento del *devengado* genera el proceso de pagos del sistema de tesorería y los asientos contables. La ejecución presupuestaria y el pago de obligaciones de deuda y su contabilización es capturada por el SIGADE. En la práctica, el SIDIF argentino en tanto sistema informático se constituyó en el primer dispositivo computacional con un sistema integrado de cuentas en tiempo real.

En tercer lugar, los manuales de los sistemas consolidaron los modelos conceptuales desarrollados en América Latina a lo largo de treinta años: el presupuesto por programas y metas físicas, y el presupuesto plurianual, la tesorería con funciones de programación de caja, capacidades de generar instrumentos de financiamiento de corto plazo y cuenta única del tesoro, la gestión integrada de la información de la deuda pública y las normas de contabilidad para el sector público con los estados contables generalmente aceptados. Estos manuales se actualizan a medida que el sistema mejora su integración, y se introducen nuevas funcionalidades orientadas a facilitar la gestión de los usuarios institucionales —los servicios administrativos de las jurisdicciones del sector público—, y de los beneficiarios —ciudadanos, instituciones de la sociedad civil, empresas, proveedores, pagos de la nómina salarial a empleados públicos, jurisdicciones subnacionales, banca multilateral—.

Las acciones de capacitación tuvieron un papel fundamental en la consolidación de la innovación y en su difusión posterior. A lo largo de veinte años, en el Centro de Capacitación de la Secretaría de Hacienda, centenares de funcionarios de la administración pública han tomado los cursos sobre los distintos módulos del sistema de administración financiera y sus respectivas actualizaciones, hoy en un entorno virtual. También comenzó a implementarse el Curso de Administración Financiera del Sector Público y el Curso Interamericano de Administración Financiera en convenio con ASIP para funcionarios latinoamericanos, que continúan hasta

el presente. La ASAP⁴² desarrolló en convenio con la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA la Especialización en Administración Financiera del Sector Público.

A pesar de la salida de Cavallo del Ministerio de Economía y de Gutiérrez y Makón, el sistema de administración financiera se había estabilizado e iniciaba una fase de transferencia.

3. Estabilización y transferencia

Efectivamente, para 1996, el sistema de administración financiera argentino se encontraba estabilizado. Veinte años después, aparece para cualquier observador externo como autónomo. Se trata de un sistema constituido por un conjunto de macro y microprocesos y procedimientos, en gran medida informatizados e integrados en forma cuasiautomática, que permiten formular, reformular y ejecutar el presupuesto de todas las entidades de administración nacional y generar automáticamente la información de la ejecución presupuestaria y otros estados contables; además, permite registrar de manera automática la recaudación de todas las fuentes de financiamiento —impuestos, recaudación por servicios, impuestos y tasas de asignación específica, donaciones nacionales e internacionales, créditos internos e internacionales, rentas financieras de entes del sector público— y proceder a los pagos a empleados, proveedores o beneficiarios individuales, empresariales, organizaciones sin fines de lucro u otras jurisdicciones federales o municipales a través de una cuenta única del tesoro. El sistema registra la totalidad de la deuda de la administración, interna y externa, y permite el cálculo en el presupuesto

⁴² La ASAP se constituyó como capítulo argentino de la ASIP en 1977. En un intento por regresar a la Argentina en la década de 1980, Makón se asoció a la ASAP y pasó a integrar su comisión directiva. A partir de 1991, los principales referentes pasaron a ser Makón y Martirene, que se alternaron durante más de una década en la presidencia de la organización. Esta cambió su nombre de Asociación Argentina de Presupuesto Público por la de Presupuesto y Administración Financiera Pública. La ASIP se trasladó a la Argentina en 1985 y, finalmente, constituyó su sede en la Argentina en la década de 1990.

anual de la totalidad de los vencimientos de pagos de capital e interés, permitiendo habilitar su pago o determinando la eventual necesidad de nuevas operaciones de crédito. El sistema brinda la posibilidad de integrar a la contabilidad los balances de bancos, empresas y otros entes públicos nacionales. Actualmente, opera en un sistema informático en un entorno *web* (e-SIDIF) que genera una base de datos única y evita la necesidad de conciliar datos entre los subsistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería y el cuasintegrado subsistema de crédito público. Garantiza la administración de permisos y la trazabilidad de todos los registros. El SIDIF es regulado de manera central por la Subsecretaría de Presupuesto y es operado descentralizadamente por 116 jurisdicciones institucionales presupuestarias en 2015. Para fines de 2015, se calculaba en 4142 los usuarios en las distintas jurisdicciones de la administración nacional, que procesaban un total de 2642000 de transacciones anuales de pago, a través de unas 10000 operaciones diarias.

Los procesos de toma de decisiones públicas y de administración de programas y acciones han estado desde mediados de la década de 1990 fuertemente interrelacionados, condicionados o viabilizados por el sistema integrado de administración financiera. De acuerdo con las características de los procesos de crecimiento, estancamiento o recesión económica, el sistema ha permitido tanto la expansión como el ajuste del gasto público. Los políticos o funcionarios que ocupan posiciones de toma de decisiones encuentran viabilidad financiera para sus políticas y programas de gobierno a partir de los sistemas de presupuesto o de tesorería. Pero también los procesos decisorios son limitados en su discrecionalidad por el funcionamiento del sistema. Los responsables de sucesivas renegociaciones de deuda pública han podido tratar con los tenedores internos y externos de la deuda pública en condiciones de alta fiabilidad del registro de la deuda soberana. Y se han podido evitar demandas infundadas de pago de capital o intereses. La banca multilateral que ha financiado programas sociales, económicos o de infraestructura ha aceptado que la gestión contable y presupuestaria de tales programas se integrara al conjunto de la gestión y la información financiera del estado a través del sistema UEPEX, promovido luego a nivel continental.

Los efectos del sistema no se limitan solo a la gestión macroeconómica de las finanzas públicas o a la expresión presupuestaria y contable de las políticas públicas. La bancarización de los pagos a empleados públicos, proveedores o beneficiarios ha expandido a los usuarios del sistema bancario, y promovido y multiplicado la formalización y la vinculación de personas, proveedores del estado, y ONG con la banca pública y privada. Los aspirantes a proveedores del estado y los gestores públicos de compras y contrataciones deben velar por las condiciones jurídicas de formalización impositiva y de titularidad de cuentas bancarias para participar de procesos de compras y ser beneficiarios de pagos estatales. Los técnicos operativos de programas sociales deben controlar las condiciones de formalización de los beneficiarios ante el sistema impositivo o de seguridad social para recibir fondos públicos; y esto es tanto para programas sociales focalizados como para programas masivos de transferencias dinerarias condicionadas a sectores pobres o indigentes. Las múltiples organizaciones no gubernamentales que participan en la implementación de programas públicos también deben contar con condiciones de institucionalidad jurídica, regularidad ante el sistema impositivo y de seguridad social y poseer con una cuenta bancaria para implementar acciones sociales financiadas con fondos públicos⁴³.

El sistema superó varias *pruebas*⁴⁴ a lo largo de su estabilización. Sus

⁴³ En términos de Hughes (1987), el sistema adquirió *momentum*, un nivel de crecimiento, trayectoria y velocidad que lo ha hecho aparecer como autónomo o como una *caja negra* en términos de Latour (1983), que, por los procesos que suceden en su interior, ha transformado a la administración pública y ha contribuido a importantes transformaciones de otros actores.

⁴⁴ El concepto de *prueba* es una noción central en la actualmente denominada *sociología pragmatista francesa post-Bourdieu*. Para Boltanski (2000), los agentes cuentan con competencias críticas que despliegan en las disputas ofreciendo *pruebas de justicia* sobre sus acciones, fundándolas en algún criterio de bien común u orden de grandeza. En este caso de estudio, los expertos del enfoque de sistemas han ofrecido *pruebas* de que el sistema de administración financiera puede funcionar con criterios de eficientismo con políticas fiscales de ajuste, o bien vinculándose con planes nacionales de desarrollo o con políticas de crecimiento. Por el contrario, para la escuela de estudios sociales de la ciencia y la tecnología, los tecnólogos-científicos siempre ofrecen *pruebas de fuerza*: una manera de entender el mundo y la resolución de sus problemas demostrando que pueden trasladar del terreno experimental o de laboratorio a un nivel macro su particular *descubrimiento* o *invención*. Por cierto, las *pruebas* son de carácter performativo, donde la realidad se transforma y no es de naturaliza analítica.

inventores, desarrolladores, innovadores lograron *enrolar*⁴⁵ ministros de Economía⁴⁶, altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda⁴⁷, legisladores⁴⁸, responsables y funcionarios de los servicios administrativo-financieros⁴⁹. El sistema ofreció *pruebas* de funcionamiento al Banco Mundial, el BID y la cooperación norteamericana, instituciones que empezaron a partir de entonces a ofrecer líneas de cooperación y crédito para replicar total o parcialmente el modelo argentino. Superó, además, la *prueba* de ofrecerles a los programas con financiamiento externo la posibilidad de llevar un sistema *ad hoc*, el UEPEX, para que la gestión y

⁴⁵ El concepto de *enrolamiento* en la actual sociología de la ciencia y la tecnología pragmatista francesa hace alusión al proceso por el cual los científicos y tecnólogos a partir del modo en que definen el mundo y las soluciones a sus problemas logran convencer a actores humanos e introducir actantes no humanos —artefactos, procesos, información, sistemas— para producir desplazamientos de los que intervienen en toda asociación o red. Esta *redefinición* del mundo supone procesos de traducción que se producen a nivel micro y macro para todos los actantes. Por lo tanto, en el estudio de la construcción de sistemas tecnológicos, se trata del «análisis de los procesos de “traducción” (...) en los que los actores (incluidas las colectividades) combaten para imponer a otros versiones de la realidad que definen (a) el número de esos otros, tanto naturales como sociales, que puede decirse que existen en el mundo, (b) sus características, (c) la naturaleza de sus interrelaciones, (d) sus respectivos tamaños y (e) sus posiciones con respecto al actor que intenta hacer la traducción» (Law, 1998: 69).

⁴⁶ Típicamente el caso del ministro Cavallo, pero luego de todos los que lo sucedieron.

⁴⁷ Por ejemplo, la adopción por parte de Martirene y de Domper del enfoque de sistemas en la reforma de la administración financiera (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁴⁸ Especialmente a los miembros de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las dos Cámaras del Congreso Nacional durante el proceso de sanción de la Ley N.º 24156. Los legisladores no cuestionaron prácticamente ningún ítem de la Ley de Administración Financiera, salvo el capítulo del control, que fue sometido a importantes cambios negociados. Además, en el *enrolamiento* de los legisladores, cumplieron un papel significativo los encuentros y seminarios en ASAP (Entrevista a Oscar Lamberto).

⁴⁹ En este proceso de *enrolamiento* de los funcionarios de los servicios administrativo-financieros, les cupo un papel determinante a los cursos de capacitación de la Secretaría de Hacienda. Hoy, algunos de tales funcionarios operan «descentralizadamente como los “guardianes de la administración financiera”» (Entrevista a Gerardo Otero).

la información financiera de dichos programas se integraran al SIDIF⁵⁰. Logró varias migraciones sucesivas de su tecnología informática conducida por los propios técnicos de la Secretaría de Hacienda⁵¹. Permitió gestionar las finanzas públicas con las sucesivas crisis globales desde 1994 —Tequila— o nacionales —crisis 2001-2002— que implicaron ajustes fiscales drásticos. El sistema permitió también la gestión de la expansión del gasto público a partir de 2003 y habilitó técnicamente las sucesivas renegociaciones de la deuda pública desde 2005 hasta el presente.

Ciertamente, las *pruebas* más importantes para los sucesivos responsables de la gestión de las finanzas públicas han consistido en contar con información confiable y oportuna diaria, semanal, mensual o anual, tanto sobre la ejecución del presupuesto como sobre la gestión de caja. En este último aspecto, resultaron *pruebas cruciales* la puesta en funcionamiento de la competencia de la Tesorería para la colocación de bonos de tesorería de corto plazo en interfase con la Comisión Nacional de Valores en el primer período de la reforma y la capacidad de la Cuenta Única para lograr una adecuada secuencia de pagos a fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002 (Entrevista a Jorge Domper) o el acelerado proceso que permitió la registración de toda la deuda soberana argentina en el SIGADE y su interfase con el SIDIF (Entrevista a Jorge Amado).

Dada esta estabilización del sistema, no es casual que el modelo de administración financiera del sector público nacional argentino se transfiriera a otras jurisdicciones nacionales o extranjeras; en primer lugar, a las provincias argentinas. Actualmente, veintiuna de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales de la Argentina cuentan con

⁵⁰ Incluso, el Sistema UEPEX sufrió una actualización al generarse una interfase para poder vincularse con el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), provisto por el Banco Mundial en acuerdo con el BID para la gestión de las compras realizadas por los programas con financiamiento externo, según las normas de compras y contrataciones de la banca multilateral. Esta interfase se ha replicado en toda América Latina.

⁵¹ No existe aún una descripción exhaustiva del desarrollo informático realizado en la Dirección General de Sistemas Informáticos de la Secretaría de Hacienda. Para una primera aproximación, debe consultarse en el *sitio web* de la Administración Financiera Gubernamental (<http://administracionfinanciera.mecon.gov.ar/>).

una Ley de Administración Financiera con grandes similitudes con la ley nacional. Al principio, los responsables de la reforma nacional buscaron explícitamente la réplica, incluso desarrollado *ad hoc* un Sistema Provincial de Administración Financiera (SIPAF) para que fuera implementado por las provincias argentinas. Este proceso iniciado con gran impuso en la segunda mitad de los noventa perdió fuerza con la crisis de 2001, independientemente de las dificultosas adaptaciones que se requieren dada la existencia de reglas constitucionales de las provincias que son contradictorias con el modelo. Actualmente, solo las provincias de Santa Fé y La Rioja y la Ciudad de Buenos Aires presentan las adopciones adaptadas más importantes con respecto al sistema nacional. Y otras jurisdicciones como San Juan, Córdoba o provincia de Buenos Aires han realizado implementaciones de algunos de los subsistemas. En este último caso, los bonaerenses que impulsaron la reforma pudieron avanzar en un modelo conceptual e informático similar el SIDIF conocido como *RAFAM* e implantado en la actualidad en todos los municipios de la Provincia.

Pero la réplica total o adaptada de la Ley de Administración Financiera argentina ha sido más notoria en distintos países de América Latina. En el impulso a las reformas de la administración financiera promovidas en la segunda mitad de los noventa por el Banco Mundial, el BID, la USAID y otras fuentes de cooperación, al menos, ocho países latinoamericanos contaban con marcos legales adaptados de la Ley de Administración Financiera argentina⁵². Y el SIDIF argentino, como instrumento informático, se encontraba a adoptado total o parcialmente en dichos países. Otros SIDIF se desarrollaron en la Región con el criterio de devengado como criterio de registración, teniendo en cuenta el caso argentino⁵³, del mismo modo que la difusión de la solución UEPEX para los programas con financiamiento externo replicado en la mayor parte de América Latina. Ciertamente, muchos países siguieron su propia trayectoria de construcción de sus propios sistemas de información financiera de acuerdo con su

⁵² Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Cuba y el Paraguay.

⁵³ Particularmente, en el área andina, e Perú, el Ecuador y Colombia.

tradición institucional⁵⁴; algunos tomaron en cuenta aspectos de la experiencia argentina⁵⁵.

Este proceso contó con el apoyo del financiamiento y de la cooperación multilaterales y de los países del capitalismo avanzado. Pero lo que es necesario destacar aquí es la participación de Gutiérrez y Makón, nuevamente como consultores, y de otros expertos argentinos⁵⁶ y latinoamericanos vinculados especialmente a las reformas financieras boliviana y argentina. Un hito destacado de esta centralidad de la red experta e institucional argentina se expresa también en la cooperación técnica directa prestada por la Secretaría de Hacienda de Argentina a otros países, como en el caso de Nicaragua. En algunos casos, incluso las actividades de consultoría realizadas por la red argentina de expertos pudo además retomar las ideas de vincular el sistema de administración financiera con los sistemas de planeamiento, programación operativa e inversión pública, ahora reconceptualizados, pero, sin

⁵⁴ Tales los casos del Brasil y Chile. El SIAF chileno refleja una concepción tradicional de la contabilidad pública y del control ejercido por la Contraloría General de la República. De todos modos, es necesario destacar que el modelo chileno de Sistema Nacional de Inversión Pública y el sistema informático BAPIN han sido luego un modelo para la mayoría de los sistemas de inversión pública de América Latina (Contreras, Cartes y Pacheco, 2010). Asimismo, el modelo chileno de sistema de compras gubernamentales ha pasado a constituir un paradigma para muchos países latinoamericanos, con distintos grados de implementación y adaptación. En particular, se destacan el Perú, el Ecuador, Colombia, Costa Rica y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para un análisis simple del modelo, puede consultarse Goya Goddard y Barraza Sánchez (2007). En relación con el Brasil, recientemente el SIAFI brasileño ha sido tenido en cuenta a la India para la implementación por primera vez de un sistema integrado de administración financiera.

⁵⁵ Especialmente, México y Bolivia en la adopción de la Cuenta Única del Tesoro en el primer caso (consultoría de Gutiérrez y Domper) y del SIGMA en el segundo (Consultoría de Gutiérrez y Makón). El Uruguay recibió consultorías del equipo experto argentino (Makón) para la implementación del sistema UEPEX, pero no adoptó el modelo de administración financiera.

⁵⁶ Pueden mencionarse los casos de Domper en tesorería, Martirene en planificación y presupuesto y Amado en deuda pública e implementación del SIGADE.

duda, originados en los sesenta en el paradigma desarrollista de la CEPAL y el ILPES⁵⁷.

En general, la promoción del modelo de sistemas integrados de administración financiera por parte del BID, el Banco Mundial y la USAID, como puede observarse, por ejemplo, en Uña (2012), Dorotinsky y Matsuda (2002) y USAID (2008), tiende a fundarse en análisis comparados de los distintos tipos de sistemas implantados o en proceso de implantación. Pero se desentiende de tratar detalladamente la historia de construcción. Si bien, en los documentos del BID, se destaca el origen latinoamericano del modelo, en general, solo en contadas ocasiones se señala la *innovación* producida en el caso argentino. Por ejemplo, Pimenta y Farías señalan lo siguiente:

Un aspecto importante del modelo de SIAF predominante en ALC es que la contabilidad de la ejecución presupuestaria se infiere automáticamente de las partidas presupuestarias por medio de matrices de conversión. Es decir, a partir de algoritmos que asocian los registros presupuestarios a los contables, se genera automáticamente la contabilidad por partida doble. Este modelo se ha implantado en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (...). En 1991, el SIAF de Argentina (SIDIF) representó un avance tecnológico fundamental, ya que se desarrolló como un modelo multicapas (2012: 78-79).

Estos autores omiten que estas matrices constituyen un invento de Ricardo Gutiérrez durante el proyecto SAFCO y desarrollado posteriormente en la Argentina. Y, de hecho, por la propia naturaleza de

⁵⁷ República Dominicana es el caso paradigmático de la tarea de construir sistemas de administración financiera vinculados al planeamiento del desarrollo, la programación operativa y la inversión pública con la participación de esta red argentina de expertos. Sin embargo, no es el único. A diferencia de la Argentina, la mayor parte de los países latinoamericanos sigue contando con algún tipo de sistema nacional de planificación vinculado al presupuesto y la inversión pública, más allá de los problemas de formalismo, las dificultades para el financiamiento o la falta de integración sistémica con la administración financiera.

los documentos de la cooperación, omiten también la participación de la red de expertos argentina en la mayoría de estos casos. En Cunill Grau y Ospina Bozzi (2008), directamente no se menciona el caso argentino y, de su lectura, parece derivarse que la implantación del modelo se debe a la acción del Banco Mundial. Paradójicamente, Wesberry (1997), a fines de la década de 1990, y como consultor de la General Accountability Office, comenzó a reclamarle al Gobierno norteamericano que implantara sistemas integrados de administración financiera como los que se habían desarrollado en América Latina y que habían sido promovidos por la USAID.

De todos modos, tal como estos documentos señalan, el modelo de sistemas integrados de administración financiera se ha expandido en casi toda América Latina⁵⁸ y otros continentes⁵⁹ como un reensamblaje de las administraciones públicas de alcance global originada en expertos latinoamericanos y llevada por los organismos de la cooperación bilateral y multilateral a países insospechados.

4. Los problemas de la integración sistémica y los desafíos de la democracia delegativa en el caso argentino

En su etapa de estabilización, el sistema de administración financiera argentino no ha podido superar totalmente los desafíos de la integración con otros sistemas de gestión de recursos reales, de planeamiento, y de control interno y externo.

El sistema desarrolló el SIRUH⁶⁰, un sistema de registración de los pagos de la nómina salarial del personal público, que provee exclusivamente de información al sistema sobre la base de beneficiarios de pago de nómina, cualquiera sea su situación —planta permanente, transitoria, locación de servicios o contratado a término—. Por lo tanto, carece de un

⁵⁸ Con sus diferencias, se trata de la Argentina, el Brasil, Venezuela, Bolivia, el Perú, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Panamá, Ecuador, el Paraguay, Colombia, Chile y México.

⁵⁹ Unlistado incompleto incluye a Eslovaquia, Irak, Kazajestan, Kosovo, Uganda, Vietnam, donde ha actuado la USAID.

⁶⁰ Su desarrollo se debe a trabajos de consultoría de Oscar Oszlak.

sistema integral de información y gestión de recursos humanos con sus diversos componentes —situación escalafonaria, carrera, capacitación, evaluación, etc. —.

El sistema permite captar la información sobre los procedimientos de contrataciones a partir de la orden de compra. Sin embargo, carece de un sistema de registro informatizado de la mayor parte de los procedimientos —plan de compras y abastecimiento, establecimiento de las necesidades, procedimientos de selección y adjudicación, etc. —⁶¹.

La Secretaría de Hacienda ha desarrollado el SABEN, un sistema de registración física y contable de bienes muebles inventariables. Sin embargo, no ha logrado expandir el sistema a los bienes inmuebles⁶².

El sistema de inversión pública, dependiente de la Secretaría de Financiamiento en los noventa y en los últimos años de otras secretarías del Ministerio de Economía, se administra a través del sistema Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) para su evaluación y establecimiento de prioridades y decisión de inclusión en el presupuesto nacional. Provee, por lo tanto, información sobre los proyectos de inversión pública en la etapa de formulación presupuestaria. Sin embargo, no existe una interfase en tiempo real con el SIDIF⁶³. Además, la inversión pública en

⁶¹ En 2000, cuando Marcos Makón se hizo cargo de la Secretaría de Modernización del Estado dependiente de la Jefatura de Gabinete, trasladó la incipiente Oficina Nacional de Contrataciones desde la Secretaría de Hacienda. A pesar de los intentos por modificar el marco legal y construir un sistema con financiamiento del Banco Mundial, el objetivo de construir un sistema de contrataciones ha tenido escaso desarrollo. Makón sigue atribuyendo este problema al marco legal (Entrevista a Marcos Makón). Para un estado del sistema de contrataciones a mediados de la década del 2000, *cf.* Schweinheim (2008). Si bien ha habido algunos cambios del marco normativo, las transformaciones operativas del sistema de contrataciones han sido escasas.

⁶² Por lo tanto, la Argentina carece de una registración y valuación confiable de los bienes inmuebles de la administración nacional. Esto trae importantes problemas de integralidad y fiabilidad de la información contable sobre el patrimonio del Estado nacional.

⁶³ Esta situación se origina, en gran medida, en una decisión inicial de Cavallo, que hizo depender el sistema de inversión pública de la Secretaría de Financiamiento y no de la

los noventa estuvo escasamente financiada. Y a partir de 2003, gran parte de las inversiones públicas fueron decididas y presupuestadas por otros medios —fondos fiduciarios, transferencias directas a jurisdicciones subnacionales, universidades y organizaciones no gubernamentales—. Solo en los últimos años, la Dirección Nacional de Inversión Pública ha logrado consolidar la información de la Inversión Directa del Sector Público —más o menos registrada en el BAPIN— y el financiamiento vía transferencias a organismos, provincias, municipios y empresas del Estado.

Las relaciones del sistema de administración financiera con el sistema de control han carecido de interrelación y continuidad. Entre 1993 y mediados de la década del 2000, el funcionamiento coordinado entre la Sindicatura General de la Nación y la Secretaría de Hacienda respondió tanto a lo establecido en la Ley de Administración Financiera como a criterios internacionales de control interno. Esta situación inicial no se ha sostenido en la presente década, con debilitamientos importantes de los criterios de control interno. Por el contrario, a partir de la década del 2000, ha mejorado parcialmente la actuación de la Auditoría General de la Nación, que, de todos modos, cuenta con un diseño institucional que impide consolidar el funcionamiento del control externo (*cf.* Schweinheim, 2008)⁶⁴.

Esta red reformista adoptó en parte la idea de que la ausencia de un sistema de planificación podía reemplazarse en el caso argentino mediante la adopción del modelo de gestión por resultados fuertemente impulsado por la banca multilateral desde fines de los noventa, en particular, por el BID (Makón, 2000a)⁶⁵. En la década del 2000, en la Subsecretaría de Presupuesto se realizó un programa experimental donde algunos programas presupuestarios incluían indicadores de resultado.

Secretaría de Hacienda (Entrevista a Ricardo Gutiérrez).

⁶⁴ Recientemente, en términos sistémicos, ha habido cierta integración a partir de la progresiva apertura de la Subsecretaría de Presupuesto a permitir el acceso de los equipos de auditoría de la AGN al e-SIDIF.

⁶⁵ Sin embargo, el turbulento Gobierno de De la Rúa y la crisis de 2001-2002 impidieron avanzar significativamente en estas ideas. En la década del 2000, la Secretaría de la Gestión Pública dio un impulso formal y de escasa fuerza a estas ideas.

Actualmente, el e-SIDIF contiene un módulo para la formulación y registro de indicadores de resultado, pero es optativo para las jurisdicciones y responsables. Sin embargo, en el actual Plan Estratégico de la Subsecretaría de Presupuesto, se sigue estableciendo la meta de vincular el sistema de administración financiera con un sistema de planeamiento o similar para mejorar la gestión por resultados.

Por el contrario, las interfases con el sistema de ingresos públicos y con el sistema de seguridad social han logrado un alto nivel de integración. El presupuesto del ANSES se formula en el presupuesto nacional. Si bien se decidió oportunamente que, dado el volumen de beneficiarios, la gestión de caja de la recaudación y los pagos se realizan por fuera de la Cuenta Única del Tesoro, la información sobre beneficiarios y la gestión administrativa y contable del ANSES está integrada al SIDIF. La interfase entre la recaudación de la AFIP y la Cuenta Única del Tesoro está totalmente integrada. Y, si bien, a partir de 2001, la AFIP no integra el presupuesto nacional, su gestión presupuestaria, de pagos y contable está en línea con las normas presupuestarias, contables, de tesorería y de contrataciones generales. Por lo tanto, sus estados contables sobre su gestión operativa pueden integrarse a la Cuenta de Ahorro e Inversión. Además, la base de CUIT/CUIL provistos por estos sistemas permite controles cruzados sobre beneficiarios de pagos de la CUT, sean beneficiarios individuales, proveedores empresariales, instituciones públicas, y organizaciones no gubernamentales. Además, el modelo conceptual del e-SIDIF se asienta en la interrelación construida con estos sistemas⁶⁶.

⁶⁶ Ambos sistemas tuvieron un importante desarrollo con las gestiones de Pablo Fontdevila y Alberto Abad en el ANSES y la AFIP, respectivamente. Es necesario destacar que, al momento de la reforma de la administración financiera, Fontdevila era Secretario de la Función Pública y, luego, se desempeñó en la Secretaría de Hacienda. Abad fue el primer síndico general en SIGEN luego de la sanción de la Ley N.º 24156. Muchas de las reformas de procedimientos informatizados de los sistemas de seguridad social y de ingresos públicos se han hecho con el impulso del paradigma del gobierno electrónico y el uso de las tecnologías de la información y digitalización. De hecho, cuando era diputado nacional, Fontdevila fue el impulsor de la Ley de Firma Digital. Ambos organismos son autoridades autocertificantes, ya que la Secretaría de la Gestión Pública y la Oficina Nacional de Tecnología de la

Frente a estos problemas de integración con otros sistemas de planeamiento y gestión de recursos reales y de vinculación con los sistemas de ingresos públicos y de seguridad social, los responsables del sistema de administración financiera⁶⁷ desde principios de la década del 2000 se han comportado de modo incremental⁶⁸. El e-SIDIF está desarrollado con la visión de la integración con todos los sistemas descriptos —incluso con la base de datos del Registro Nacional de las Personas—. Sin embargo, no han buscado impulsar las reformas e integraciones sistémicas por fuera de su responsabilidad institucional, como sucedió al inicio de la reforma. Las interrelaciones posibles con otros sistemas se realizan de manera coordinada, y no impuesta, como en el caso de ANSES y AFIP. A la espera de la iniciativa de los otros organismos rectores, al sistema de administración financiera y sus responsables les han alcanzado con vincularse en lo estrictamente necesario —nómina de pago salarial, órdenes de compra, proyectos de inversión incluidos en el presupuesto—, o ha desarrollado instrumentos para los proveedores del Estado y el seguimiento de sus pagos, el aplicativo e-Prov. Ante la ausencia de planeamiento y programación, simplemente, se establece la obligación de fijar metas físicas presupuestarias, al igual que en 1993, y la implantación de un presupuesto por resultados se la concibió como optativa y de adopción incremental y voluntaria.

Información no han logrado desarrollar capacidades para la certificación de firma digital para toda la administración. Aún faltan investigaciones detalladas sobre estos procesos de construcción de ambos sistemas y sus fuentes doctrinarias y desarrollos tecnológicos. De todos modos, una primera aproximación sobre la construcción en AFIP puede verse en Pando (2010), y sobre ANSES, debe consultarse Fontdevila, Laguado Duca y Cao (2007).

⁶⁷ Sinduda, un factor e indicador de la estabilización del sistema es la continuidad del subsecretario de presupuesto Raúl Rigo desde el 1 de enero de 2002 —en plena crisis— hasta el momento de la elaboración de este artículo. En el mismo sentido, la continuidad de Domper Rigo se inició como pasante en la carga del SIGADE en 1994. Luego, se desempeñó en ANSES, lo que también es un elemento significativo en la relación con el sistema de seguridad social en la década del 2000.

⁶⁸ Hughes (1987) denomina estos problemas a los que se enfrentan los sistemas tecnológicos en su fase de estabilización como *reverse salients*. Frente a ellos, estos pueden actuar de modo innovador generando un sistema de más volumen o bien de modo incremental y conservador, tratando de preservar su *momentum* y estilo.

También se ha evolucionado de modo incremental en materia de contabilidad pública y administración de bienes del Estado, ambos a cargo de la Subsecretaría de Presupuesto. En el primer caso, la adopción de las denominadas *Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público* ni siquiera ha merecido una declaración de intención o migración del actual plan de cuentas. Tampoco se ha avanzado en impulsar normas, sistemas y procedimientos para la valuación de los activos físicos inmuebles. Por cierto, ambas medidas supondrían desplazamientos que alterarían las relaciones de poder: unos estados financieros significativamente distintos, la afectación de intereses en las responsabilidades, cuidado y destino final de los inmuebles públicos.

La misma respuesta tuvo el sistema frente a los desafíos de la democracia delegativa (O'Donnell, 1984) que se institucionalizó en la Argentina (Schweinheim, 2003, 2010). Ante las facultades delegadas al Presidente o al Jefe de Gabinete para modificar o incrementar el presupuesto nacional, el sistema provee un funcionamiento: en la medida en que existe un marco legal, si el presupuesto se modifica o se amplía por decreto o decisión administrativa, el sistema le provee la arquitectura jurídica e informática para realizarla⁶⁹. Dada la proliferación de fondos fiduciarios⁷⁰, al sistema le ha alcanzado con presupuestar y registrar el flujo de ingresos y egresos de los fondos. Frente a las necesidades de

⁶⁹ Para Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón —y antes de su fallecimiento también para Roberto Martirene—, con estas facultades, la modificación de la Ley de Administración Financiera altera el espíritu de la reforma. Cuando esto sucedió, a mediados de la década del 2000, una declaración pública de ASAP provocó una disputa y una minicrisis en su comisión directiva, particularmente, con los miembros que, a su vez, eran funcionarios de la Secretaría de Hacienda.

⁷⁰ No es aquí el lugar para exponer el instituto del fondo fiduciario, y su utilización y proliferación en la Argentina. Basta decir que rompe con el principio de la cuenta única del tesoro, ya que ciertos recursos se derivan automáticamente a los fondos administrados por alguna entidad financiera del sector público, en general, el Banco Nación. Su administración es escasamente transparente, ya que los responsables operativos de estos fondos disponen pagos a partir de requerimientos de alguna autoridad de la administración central. La idea de Makón y Martirene en la década del 2000 de someterlos a un criterio de presupuestación, ejecución y registro contable compatible con el sistema nunca prosperó.

adquisiciones por fuera de la normativa de compras y contrataciones, el sistema provee el recurso de su pago y registración a través de los fondos rotatorios⁷¹. Si la inversión pública se realiza vía transferencias de fondos y utilizando escasamente la técnica y el banco de proyectos de inversión, para el sistema igualmente está presupuestado, contabilizado y pagado.

Los responsables de los organismos rectores de la Secretaría de Hacienda proveen asistencia técnica a provincias que lo solicitan, pero no impulsan las reformas de la administración financiera en jurisdicciones donde la vigencia de las prácticas de finanzas públicas más antiguas se ha ensamblado con el patrón político delegativo.

Pero, con sus funciones de gestión presupuestaria, de tesorería y contabilidad, el sistema sigue siendo una caja negra que continúa actuando. Incluso, a pesar de las disputas que ha tenido en los últimos años con el Gobierno argentino, el Banco Mundial lo caracteriza como uno de los más eficaces y transparentes sistemas de información y gestión financiera a nivel global (World Bank, 2013).

5. Escenarios futuros: ¿quién enrolará a quién?

Para 2016, el panorama de los sistemas administrativos en la Argentina presenta la siguiente situación.

Se trata de un sistema de administración financiera consolidado, dependiente de la Secretaría de Hacienda —e-SIDIF, presupuesto, contabilidad, tesorería, SABEN para bienes muebles— y de la Secretaría de Financiamiento —administración de la deuda pública—. Un sistema que, al tener su origen en una matriz vinculada a ideas del planeamiento y de la programación operativa anual, de larga tradición latinoamericana, se presenta como

⁷¹ El patrón delegativo se ha reforzado con la Ley de Presupuesto 2016, aprobada en 2015 durante la gestión de Cristina Kirchner. Esta ley reformó explícitamente la Ley N.º 24156, estableciendo que toda adquisición realizada por el fondo rotatorio de las entidades no debe seguir la Ley de Compras y Contrataciones.

preparado para un sistema de gestión para resultados o de planificación. Además, continúa la alta integración entre el sistema de ingresos públicos y el sistema de la seguridad social. Esta consolidación se asocia a la continuidad del equipo que gobierna el sistema en los últimos quince años.

Además, cuenta con un sistema de inversión pública implantado, actualmente a cargo de la Secretaría de de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, que requiere ordenar la modalidad de financiamiento de la inversión pública, decidir cómo se continuará o la modalidad de transferencia a provincias y municipios para las inversiones públicas, establecer la forma en que se abrirá a mayor financiamiento externo y coordinar con la Secretaría de Hacienda una mejora del enlace entre el BAPIN y el e-SIDIF. Esta posible mejora de la integración presenta un fuerte paradigma justificatorio en la trayectoria latinoamericana de la relación entre planeamiento e inversión pública y administración financiera y el apoyo a estas experiencias de la banca multilateral.

En paralelo, un nuevo equipo de gestión asumió el Ministerio de Modernización. Este equipo viene de ocho años de experiencia en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y muestra como principal logro la implantación del expediente electrónico y una parcial aplicación del modelo chileno de compras públicas. El nuevo equipo ha planteado recientemente su orientación vinculada a las ideas del gobierno electrónico y el gobierno abierto⁷². Además, es necesario señalar la implantación del Sistema de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) en la Ciudad, de naturaleza similar al SIDIF —aunque aún no en plataforma *web*—.

Las nuevas autoridades y expertos se orientan a implantar el Sistema de Administración de Expedientes Electrónicos y reemplazar el antiguo

⁷² Conversaciones con Andrés Ibarra (diciembre 2015-febrero 2016). La literatura sobre las ideas de gobierno electrónico que se remontan a los noventa y las más recientes sobre gobierno abierto son abundantes, y no es momento de citarlas aquí. Sobre la forma en que se ha ido construyendo la doctrina del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la experiencia el expediente electrónico, *cf.* Clusellas, Martelli y Martelo (2014).

COMDOC⁷³. También conocen la necesidad de desarrollar un sistema de recursos humanos que permita administrar todos los componentes de la carrera administrativa, y evitar la multiplicidad de aplicativos y sistemas de información y gestión de recursos humanos⁷⁴. Además, vienen con la idea, aplicada en la administración de la ciudad de Buenos Aires, del establecimiento de plantas óptimas de personal para las distintas jurisdicciones⁷⁵. Al mismo tiempo, se orientan también a dar avances progresivos en el desarrollo de un sistema de compras públicas similar al modelo chileno.

Sin embargo, se ha sumado a los objetivos de los últimos veinticinco años en la antigua Secretaría de la Gestión Pública la responsabilidad por el desarrollo del *país digital*. Es decir alcanzar con conectividad y acceso a bases de datos a los niveles subnacionales y fomentar la *ciudadanía digital*.

A la fecha de la finalización de este artículo, también se han esbozado ideas sobre un sistema de metas de gobierno para las jurisdicciones y algún mecanismo de control de gestión, que será gestionado desde la Jefatura de Gabinete de Ministros⁷⁶.

⁷³ El COMDOC es un sistema de registro y seguimiento de expedientes físicos desarrollado por la Secretaría de Hacienda y luego replicado en la mayor parte del sector público.

⁷⁴ Al igual que en los últimos años, una posibilidad es el Sistema SARHA, desarrollado por la AFIP para su gestión interna, y que ha sido replicado en otros organismos del sector público. No existe acuerdo acerca de la capacidad del sistema para gestionar todos los componentes de las distintas carreras administrativas.

⁷⁵ En la historia del paradigma de reforma orientada por el enfoque de sistemas, se destaca el intento en la Ley SAFCO de Bolivia de establecer un sistema de organización administrativa (SOA) que definiera estructuras, procesos y plantas de personal en función del planeamiento y la programación operativa. Las evaluaciones *ex post* han dado evidencia de que el SOA nunca funcionó de acuerdo con las ideas que llevaron a su definición — casi de organización base cero—. Por cierto, no es este el paradigma de acercamiento a este problema por parte de las actuales autoridades del Ministerio de Modernización.

⁷⁶ No aparece aún la idea de un sistema de planificación y de un sistema de monitoreo y evaluación de políticas y programas. En relación con este último, ha habido sendos proyectos de ley de la senadora Michetti, actual vicepresidente, y recientemente del

Aquí es necesario señalar que el poder de enrolamiento de la anterior Secretaría de Función Pública o de la Gestión Pública, actual Ministerio de Modernización, para desarrollar sistemas administrativos ha sido bajo en relación con el Ministerio de Economía, tanto en el desarrollo de un sistema de recursos humanos y otro de compras y contrataciones, como en la certificación de firma digital. De modo idéntico, la Jefatura de Gabinete de Ministros ha sido muy débil desde el punto de vista del desarrollo de sus capacidades administrativas —especialmente, en materia de sus responsabilidades presupuestarias, de planeamiento y de evaluación— desde su creación.

A partir de esta breve historia del sistema de administración financiera y su relación con otros sistemas, aparecen algunas preguntas sobre el futuro⁷⁷.

¿Se desarrollará un sistema de planeamiento y evaluación de políticas en la Jefatura de Gabinete? ¿O se optará por un sistema de seguimiento gerencial de las metas fijadas a áreas de gobierno y sus responsables? ¿Se utilizará un sistema de metas presidenciales como alternativa?⁷⁸

¿La Jefatura de Gabinete y el Ministerio de Modernización lograrán formular un programa convincente para el desarrollo de los sistemas —metas, compras, recursos humanos, tecnología de información para los sectores públicos—

Senador Abal Medina, para constituir una Agencia Nacional de Evaluación. Ambos carecen de un enfoque de sistemas asociado a un sistema de planificación, como en distintos países de América Latina, por ejemplo, Colombia o República Dominicana.

⁷⁷ Lo que sigue a continuación se deriva de la idea de la *batalla entre sistemas tecnológicos* (Hughes, 1987).

⁷⁸ En varios países de América Latina, como el Brasil, Colombia, República Dominicana, existe un sistema de metas presidenciales donde el Presidente selecciona el seguimiento de un reducido grupo de metas de política pública, que aparecen como *compromisos del Presidente* frente a la ciudadanía, en general, se asocian a un sistema de planeamiento. En República Dominicana, el sistema corre en el SIGOB, un sistema de programación y evaluación de metas, provisto por el PNUD. En la provincia del Chaco, el SIGOB se ha utilizado como sistema de programación y seguimiento de todos los programas de gobierno. En la ciudad de Buenos Aires, recientemente, la Secretaría General ha establecido la formulación de un sistema de formulación de metas de gobierno para el Jefe de Gobierno.

y dispositivos como el expediente electrónico que logre enrolar al resto de los actores? En particular, ¿logrará conseguir suficiente financiamiento del BID y del Banco Mundial para construir nuevos sistemas tecnológicos? Especialmente, ¿cómo se darán los mecanismos de enrolamiento y contraenrolamiento con los sistemas dependientes del Ministerio de Economía, la ANSES y la AFIP, actualmente muy estabilizados?

En este último punto, cabe destacar nuevamente que las ideas del gobierno electrónico y los datos abiertos ya forman parte de las ideas justificatorias de los sistemas de la seguridad social y de ingresos públicos. Pero también de los responsables de las reformas de la administración financiera (Makón, 2006; Rigo, 2014).

¿Con qué nivel de financiamiento apoyarán el Banco Mundial y el BID a estos distintos grupos reformistas? ¿Continuarán los programas de financiamiento descoordinados, o se ensamblarán las líneas de financiamiento?

¿Continuará el equipo responsable de conservar el sistema de administración financiera con una estrategia incrementalista? ¿O descubrirá oportunidades para vincular el sistema con procesos de planeamiento y evaluación de políticas? ¿O intentará mejorar la interfase con el sistema de inversión pública? ¿Llevará su experiencia de digitalización de procesos a la discusión del expediente electrónico, la eventual plataforma de contrataciones a la chilena o a un posible sistema único de gestión de recursos humanos o se adaptará a las iniciativas surgidas del nuevo Ministerio de Modernización si estas no comprometen el sistema?

Si se ha seguido este artículo, por cierto, se trata de dispositivos técnicos, procesos, redes y sistemas informáticos, pero no solamente de ellos. En definitiva, el desarrollo de sistemas tecnológicos también implica una manera de establecer las entidades del mundo y sus relaciones. En este caso, qué sistemas deben existir en la administración pública y como se relacionan o subordinan unos con respecto a otros. Esto supone pruebas de fuerza entre sistemas en competencia. En otros términos, ¿primaran las ideas gerencialistas del control de gestión para el servicio al ciudadano

a través del gobierno electrónico, la conectividad y el gobierno abierto? O, ¿primará el espíritu del planeamiento que todavía puede percibirse en la doctrina de los sistemas integrados de administración financiera? Pero hay que seguir a los actores y ver cómo evolucionan los grandes sistemas de administración en la Argentina. Y, para ello, aún falta tiempo.

Referencias bibliográficas

- Albano Landesa, O. (1992). *La contabilidad integrada en las entidades descentralizadas del sector público*. La Paz: GTZ.
- Almond, G. y G. Powell (1972). *Política comparada*. Buenos Aires: Paidós.
- Amado, J. (2005). «Los préstamos de los organismos multilaterales para las reformas de los estados provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I». En *Revista de Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública*, (39).
- Bell, D. (1991). *El advenimiento de la sociedad postindustrial*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bijker, H. y P. Pinch (1987). *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Londres: The MIT Press.
- Bloomfield, B. (1986). *Modelling the World. The social constructions of systems analysts*. Oxford: Oxford Publishing Services.
- Bloor, D. (1976). *Knowledge and Social Imaginery*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Boltanski, L. y É. Chiapello (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Boulding, K. (1993). «Teoría General de los Sistemas: el esqueleto de la ciencia». En Ramió, C. y X. Ballart. *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Bresser-Pereira, L. (1999). *Reforma del Estado para la ciudadanía*. Buenos Aires: EUDEBA.

- Callon, M. (2006). «What does it mean to say that economics is performative?». *Centre de Sociologie de l'Innovation Ecole des Mines de Paris. CSI Working Papers Series* (005).
- (ed.) (1998). «The Law of the Markets». En *Oxford: The Editorial Board of the Sociological Review*, (1).
- (1987). «Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis». En Bijker, W. *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Cambridge: The MIT Press.
- (1986). «Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieux Bay». En Law, J. *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* Londres: Routledge.
- Camou, A. y G. Soprano (2007). «Entrevista a Oscar Oszlak: Reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas». En *Cuestiones de Sociología*, (4), pp.187-210.
- Campero Cárdenas, G. (1982). *La reforma administrativa en América Latina*. México: INAP.
- y H. Vidal (1977). *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.
- Ciai, A; A. Dahrmoraj y G. Schweinheim (1998). «De la Modernización a la Innovación en el sector público: tendencias de cambio estructural en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas». En *Revista de Investigaciones del INAP*.
- CLAD (1979). *Experiencias nacionales en reforma administrativa: primer coloquio*. Caracas: CLAD.
- Clusellas, P.; E. Martelli y M. J. Martelo (2014). *Gestión Documental Electrónica*. Buenos Aires: Secretaría de Gobierno del GCABA.
- Contreras, E; F. Cartes y J. Pacheco (2010). «Los SNIP de América Latina y el Caribe: historia, evolución y lecciones aprendidas». En *Documentos de Trabajo*, (124).
- Cortés de Trejo, L. (2005). «SIMAFAL: Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina». En *Documento de Cátedra*, (4), Universidad Nacional de Salta.
- (2001). «Consideraciones sobre temas de Hacienda y de Contabilidad Pública». Ponencia presentada en el XIX Simposio Nacional de Profesores

- Universitarios de Contabilidad Pública Asociación de Profesores de Contabilidad Pública, Bahía Blanca, Buenos Aires, República Argentina.
- Cunill Grau, N. y S. Ospina Bozzi (2008). *Fortalecimiento de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina*. Washington D. C.: Banco Mundial y CLAD.
- Daneke, G. y A. Steiss (1988). «Análisis de la planificación y de las políticas para los administradores públicos». En Trist, E. *Gestión de Entes y Empresas Públicas II*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Deutsch, K. (1963). *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*. Nueva York: The Free Press.
- Domènech, M. y F. Tirado (comps.) (1998). *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Dorotinsky, W. y Y. Matsuda (2002). «Reforma de la gestión financiera en América Latina: una perspectiva institucional». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (23).
- Easton, D. (1979). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Fontdevila, P; A. Laguado Duca y H. Cao (2007). *40 Años de Informática en el Estado Argentino*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- García López, R. y M. García Moreno (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: BID.
- Goya Goddard, F. y A. Barraza Sánchez (2007). «Control del Sistema de Compras Públicas en Chile». Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, octubre.
- Gutiérrez, R. Á. (1991). «Bases conceptuales de un Sistema Integrado de Información Financiera del Sector Público». En *Revista Internacional de Presupuesto Público* (25), pp. 39-60.
- Hughes, Th. (1987). «The Evolution of Large Technological Systems». En Bijker, W. *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the History and Sociology of Technology*. Cambridge: The MIT Press.
- ILPES (1966). *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI.
- INAP (1977). «Estudio de la administración pública: conceptos, realidades, propuestas». En Campero Cárdenas, G. y H. Vidal. *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.

- Jiménez Castro, W. (2005). «Un modelo tridimensional: Instituciones, Sectores y Sistemas aplicables a Costa Rica». En *Revista Humanitas*, (1).
- (1966) «Sistemas prioritarios para la administración del Desarrollo». En CEPAL. *Aspectos administrativos de la planificación*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Jiménez Nieto, J. (1977). *Teoría administrativa del Gobierno*. Lima: Universidad del Pacífico.
- (1970). *Política y administración*. Madrid: Tecnos.
- Junta de Planificación Económica del Ecuador (1963). Plan General de Desarrollo Económico y Social, Quito.
- Kast, D. y R. Kahn (1993). «Características comunes de los sistemas abiertos». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Kast, Fr. y J. Rosenzweig (1993). «Teoría General de los Sistemas: aplicaciones para la organización y gestión». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- Lapalombara, J. (comp.) (1970). *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires: Paidós.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de Antropología Simétrica*. México: Siglo XXI.
- (2001). *La esperanza de Pandora. Ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*. Barcelona: Gedisa.
- y S. Woolgar (1986). *Laboratory Life. The Construction of Scientific Facts*. Princeton: Princeton University Press.
- Latour, B. (1983). «Give Me a Laboratory and I will Raise the World». En Knorr-Cetina, K. y M. Mulkay (eds.). *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*. Londres: Sage.
- Law, J. (1998). «Del poder y sus tácticas. Un enfoque desde la sociología de la ciencia». En M. Domènech y F. Tirado (comps.). *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Makón, M. (2006). «La administración financiera y el gobierno electrónico». Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Finanzas Públicas, Reformas en Política Presupuestaria y Rendición de Cuentas. Sistemas Informáticos Integrales y su impacto en la Administración de Recursos Públicos (Gobierno Electrónico en la Calidad de Servicio). Chiapas, septiembre.

- (2000a). «El Modelo de Gestión por Resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional». Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.
 - (2000b). «Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina». En *Serie Gestión Pública*, (3).
- Martirene, R. (2006). *Presupuestar en Argentina*. Santiago: ILPES-CEPAL.
- Martner, G. (1979). *Planificación y presupuesto por programas*. México: Siglo XXI.
- Naciones Unidas (1962). *Manual de Administración Pública. Conceptos y Prácticas modernos especialmente en relación con los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Pando, D. (2010). «La estrategia de gobierno electrónico en la Agencia Federal de Ingresos Públicos». En Schweinheim, G. (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEP.
- Parsons, T. (1993). «Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones». En Ramió, C. y X. Ballart (comps.). *Lecturas de Teoría de la Organización*. Madrid: INAP.
- (1974). «Sistemas sociales». En VV.AA. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo IX. Madrid: Ediciones Aguilar.
 - (1951). *The Social System*. Londres: Routledge.
- Pérez Cajiao, H. (1973). *Aplicaciones de la Teoría General de los Sistemas a la Administración Pública Ecuatoriana*. Buenos Aires: CICAP-OEA.
- Pimenta, C. y M. Pessoa (eds.) (2015). *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*. Nueva York: BID.
- Rigo, R. (2014). *Mejor Gestión Financiera Pública e Indicadores de Resultado para Satisfacer Demandas Ciudadanas*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda.
- Schweinheim, G. (2013). «Continuidades, rupturas y conjeturas sobre Estado, sociedad y administración pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la Comunidad?» En Krieger, M. (comp.). *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.
- (2010). «Reivindicación del populismo, demandas republicanas y construcción institucional del Estado». En Schweinheim, G.

- (comp.). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: AAEAP.
- (2008). «La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático». Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD, Buenos Aires, República Argentina.
 - (2005). «Un enfoque institucional de la reforma administrativa». En *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública* (ASAP), (17), pp. 28-49.
 - (2003). «República e Instituciones Administrativas: segunda fase de la transición democrática y superación de la institucionalidad delegativa». En *Política y Gestión*, (6), pp. 77-98.
- Sorj, B. (2001). *A construção intelectual do Brasil contemporâneo. Da resistência à ditadura ao governo*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- USAID (2008). *Integrated Financial Management Information Systems. A practical guide*. Washington D.C.: USAID.
- (1991). *SIMAFAL. Sistema Integrado de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina*. Washington D.C.: USAID.
- Von Bertalanffy, L. (1977). «La Teoría General de los Sistemas. Una revisión crítica». En Campero, G. y H. Vidal (comps.). *Teoría General de los Sistemas y Administración Pública*. San José de Costa Rica: EDUCA.
- Wesberry, J. (1997a). «La implantación de sistemas integrados de administración financiera». Ponencia presentada en la XI Conferencia Internacional sobre Nuevos Acontecimientos en la Administración Financiera Gubernamental, Miami, abril.
- (1997b). «The Role of Government Financial Managers in Combating Corruption». En *The Government Accountants Journal*, (3), pp. 16-21.
 - (1988). «Contabilidad gubernamental y sistemas de información financiera». En Premchand, A. y A. Antonaya (comps.). *Aspectos del presupuesto público*. Nueva York: FMI.
- Wiener, N. (1950). *The human use of human beings: cybernetics and society*. Garden City: Anchor Books.
- World Bank (2013). *Financial Management Information Systems and Open Budget. Do governments report where the money goes?* Washington D.C.: World Bank.

La recentralización municipal en la Argentina: apuntes para su análisis

Por Daniel Cravacuore*

Resumen

Este artículo presenta los elementos indiciarios que podrían explicar las particularidades que adquiere el proceso de recentralización municipal en la Argentina. La tímida descentralización municipal iniciada durante la transición democrática en 1983, que tuvo características dispares respecto de otras en América Latina, se ha visto afectada en los tres últimos quinquenios por tendencias recentralizadoras, equivalentes a la de otros países, pero con singularidades locales. Se entiende por *recentralización municipal en América Latina* al proceso político caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales por parte del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos.

Palabras clave

Argentina - América Latina - descentralización - municipalidades - recentralización.

Abstract

This article presents the indications that could explain the particular characteristics acquired by the municipal recentralization process in Argentina. The timid municipal decentralization initiated in the democratic transition in 1983, which had different characteristics with respect to others in Latin America, has been affected in recent three-year periods

* Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

by recentralizing tendencies, equivalent to that of other countries, but with their local peculiarities. It defines *municipal recentralization in Latin America* to the political process characterized by the transference of power in favor of the national and regional States; the emergence of alternative local management systems; the limitation of the transfer of royalties originated in the exploitation of natural resources; and the reduction of the regular resources for the municipalities and their replacement by conditioned transfers of the State in an effort to limit the local autonomy in the determination of priorities and allocation of resources.

Key words

Argentina - Latin America - decentralization - municipalities - recentralization.

1. La recentralización municipal en América Latina

Se entiende por *recentralización municipal* al ciclo caracterizado por el traspaso de competencias en favor de los Estados nacional y regionales; el surgimiento de sistemas alternativos de gestión territorial local; la retención de regalías por la explotación de recursos naturales; y la disminución de los recursos regulares para los municipios y su reemplazo por transferencias discrecionales por parte del Estado nacional en un esfuerzo por limitar la autonomía local en la determinación de prioridades y asignación de recursos. El alivio a las gestiones municipales más débiles, la búsqueda de equidad territorial y la protección uniforme de los derechos de los ciudadanos, el costo fiscal de la descentralización y la corrupción de las élites locales son algunos de los argumentos usuales que se expresan para justificar dicho proceso (Cravacuore, 2014).

En América Latina, este proceso ha sido creciente en los últimos tres quinquenios. Si bien, originalmente, se lo identificó como propio de Venezuela (Mascareño Quintana, 2005; Delfino y Rachadell, 2008; Álvarez, 2013) o de países de matriz populista (Eaton, 2014), su análisis se ha ido extendiendo sobre el subcontinente (Tyler Dickovick, 2011;

Cravacuore, 2014) y sobre países como Bolivia (Ayo, 2011), el Brasil (Tavares de Almeida, 2005; Grin y Abrucio, 2016), Colombia (Cravacuore, 2015b; Duarte, 2013; Valencia Tello *et al.*, 2013, 2014), el Ecuador (Ortiz Herberner, 2010) y México (Carrera Hernández, 2015; García del Castillo, 2015; Sánchez Bernal, 2015, 2016).

En paralelo, se ha ido ampliando la producción académica en países lejanos, como Botswana (Hoon, 2014), Corea del Sur (Bae *et al.*, 2015), España (Calvo, 2014; Arias Martínez, 2015; Goig Martínez y alii, 2016), Hungría (Soós y Dobos, 2014; Balázs y Hoffman, 2017), Lituania (Gaule 2010), Malasia (Siew Nooi, 2008; Nooi, 2009), Marruecos (Hoffmann, 2013), Sudáfrica (Cameron, 2015), Turquía (Akilli y Akilli 2014), Uganda (Nabaho, 2013; Lewis, 2013) y Vietnam (Malesky, 2013). Esto anuncia un nuevo paradigma que, si bien no será equivalente al anterior a los ochenta, sí muestra rasgos de una nueva restricción de la autonomía municipal en favor de otros niveles gubernamentales.

Algunas de las razones explicativas de la recentralización municipal son las siguientes. En primer lugar, dado el incremento de los precios internacionales de los *commodities*, la mayor disponibilidad de recursos fiscales les permitió a los Estados nacionales intervenir fuertemente el territorio, aún con la oposición de los poderes locales. En segundo lugar, debe mencionarse la expansión del personalismo a raíz de la crisis de los partidos políticos, inclusive en las democracias más maduras. En tercer lugar, la creciente autonomía política de los intendentes, que había opacado el papel de los legisladores de tradicionales mediadores de los intereses territoriales ante el poder nacional, instó a que estos buscaran recuperar poder. En cuarto lugar y vinculado con el punto anterior, también la burocracia central buscó recuperar su poder luego de que la descentralización impugnara su papel en las decisiones territoriales. En quinto y último lugar, las grandes empresas, tanto las proveedoras de servicios públicos como las productoras de bienes globales, decidieron evitar negociaciones desgastantes con múltiples actores territoriales (Cravacuore, 2015a).

En el caso argentino, objeto de este artículo, el proceso es de difícil interpretación por dos motivos: la existencia de veintitrés sistemas municipales distintos —uno por provincia— (Cravacuore, 2016a) y las características especiales de su descentralización municipal.

2. La descentralización municipal en la Argentina

Si se lo compara con otros procesos de descentralización en América Latina, el caso argentino se ha caracterizado por su moderación (Cravacuore y Villar, 2014). En la segunda mitad de la década de 1980, las provincias de Catamarca, Córdoba, Jujuy, Río Negro, San Juan y San Luis realizaron reformas constitucionales y, entre otros aspectos, incorporaron el principio de autonomía municipal, cuyos antecedentes en el país databan de la década de 1920 (Rossati, 1982). Recién en 1989, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo propia esta doctrina, zanjando el histórico debate jurídico que se había extendido desde principios del siglo xx respecto de la autarquía o autonomía municipal. El fallo «Rivademar c/la Municipalidad de Rosario» fortaleció de manera significativa el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno autónomo del provincial y abrió el camino para lo que, finalmente, ocurrió en 1994 con la inclusión del artículo 123 en la Constitución Nacional (Ábalos, 2003). También, en las reformas constitucionales provinciales de la época, se incorporaron las instituciones de democracia semidirecta, que habían ganado espacio en la agenda pública durante la transición democrática y cuyo ámbito de actuación más manifiesto se proyectaba en el local.

Las políticas económicas aplicadas desde 1989 generaron profundas transformaciones económicas y sociales en el plano administrativo. En particular, el Gobierno nacional redujo su participación en el gasto consolidado del sector público del 71% —en 1986— al 53% —en 2000—. Simultáneamente, la participación de las provincias aumentó del 25% al 37%; y la de los municipios, del 4,3% al 8,4%. Para finales de la década, los gobiernos subnacionales eran responsables de casi la mitad del gasto total del Estado, porcentaje que casi duplicaba el de los países de la Región. Esta situación

se generó indirectamente por el incremento de la descentralización fiscal a favor de las provincias, sobre todo, por la transferencia de los servicios de salud, de educación media y terciaria, y de las partidas para la vivienda social.

El gasto subnacional se incrementó sustancialmente, pero la descentralización fiscal en los municipios resultó menor si se la compara con la de la mayoría de los países latinoamericanos. Desde entonces, pueden percibirse los rasgos más característicos del sistema municipal argentino; un marco institucional con elevados niveles de autonomía institucional y política, pero dotado de escasos recursos y con instrumentos potencialmente capaces para el ejercicio participativo, pero de uso limitado.

A diferencia de otros países de la Región, esta particular descentralización que privilegió a los gobiernos provinciales, junto con el abandono del Estado nacional de algunos tópicos históricos y la revalorización de la vida política local, impulsó un cambio completo de la agenda municipal. Sin embargo, esto no fue producto de un traspaso de competencias, sino de un doble proceso: la ejecución de políticas locales en temas atendidos hasta entonces por otros niveles de gobierno y la decisión de los municipios dotados de mayores capacidades institucionales de avanzar subsidiariamente en nuevos temas. Ello fue visible en la construcción de una nueva agenda que incorporaba el desarrollo económico local, la intervención sobre el medioambiente, la gestión de una política social ampliada¹ y, más recientemente, los temas de seguridad (Cravacuore, 2007). Estas modificaciones no solo ampliaron y complejizaron la agenda, sino que transformaron de manera sustancial el Gobierno local, que pasó de administrar, construir y regular la ciudad a gobernarla.

La descentralización municipal argentina fue limitada y resultante de reformas estructurales tanto del Estado nacional como de los provinciales, pero no de un programa focalizado en los municipios.

¹ Por ejemplo, en el acceso al suelo y a la vivienda popular, la atención primaria de la salud, el empleo, los derechos de la niñez y la adolescencia, la atención de la discapacidad y la tercera edad, las cuestiones de la violencia de género y la atención de la drogodependencia, entre otras áreas.

Si bien el incremento de las transferencias permitiría suponer cierto empoderamiento, la necesidad de dar respuesta a mayores demandas sociales creció más rápidamente que los recursos.

De acuerdo con las dimensiones analíticas clásicas de un proceso de descentralización (Cohen y Peterson, 1996), puede efectuarse el siguiente balance para el caso argentino:

- *La descentralización espacial* no fue motivo de atención más allá de que comenzaron a multiplicarse las políticas de desarrollo económico local (Villar, 2007). Se citaba la aspiración de generar territorios competitivos aprovechando los recursos endógenos, de crear entornos innovadores y de estimular la cooperación estratégica de los actores territoriales, pero, en efecto, estas respondieron a la necesidad coyuntural de atender el creciente nivel de desempleo que mostró el país después de 1995.
- *La descentralización hacia el mercado* se exteriorizó mediante la privatización por venta de activos o concesión. El proceso fue extraordinariamente veloz en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde las empresas estatales tenían el monopolio de los servicios públicos. El Gobierno nacional les exigió a las provincias hacer lo propio con resultados dispares. A nivel municipal, el fenómeno se manifestó en menor medida, sobre todo, porque la escala territorial no hacía interesante la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas.
- *La descentralización política*, quizás la dimensión más característica del proceso en América Latina, fue tímida. Lo cierto es que los gobiernos locales argentinos tenían autoridades electas por los vecinos desde el momento mismo de la organización nacional en el siglo XIX, por lo que incorporar el principio de autonomía municipal en la Constitución Nacional de 1994 y en las provinciales resultó un hecho altamente significativo.

- *La descentralización administrativa* fue un producto desordenado de las políticas coyunturales del Estado nacional —en menor medida, de las provincias— y del efecto secundario de los cambios en la distribución primaria de las transferencias federales, más que el resultado de reformas estructurales.

3. La recentralización municipal en la Argentina. Elementos indiciarios

El sistema municipal resultante de los veintitrés regímenes provinciales —que se ubica entre los principales en lo económico y lo financiero, y quizás el más descentralizado de América Latina y el de mayor nivel de autonomía en sus dimensiones institucional, política y administrativa—, sufrió las mismas tendencias recentralizadoras verificadas en otros países de la Región (Cravacuore, 2016a). Su particularidad es que la expansión competencial y presupuestaria del Estado nacional las disimulan.

En los últimos meses de 2001, una grave crisis azotó a la Argentina. Se produjeron incidentes sociales generalizados, y el entonces presidente Fernando de la Rúa renunció a su cargo. Adicionalmente, la crisis económica desacreditó las medidas de reforma del Estado que se habían ejecutado durante una década. La presidencia de Eduardo Duhalde (2002-2003) surgió de un pacto político en el que intervinieron partidos políticos, gobernadores e intendentes de todo el país para completar la transición hacia un nuevo gobierno electo. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que les otorgaba un subsidio universal a todos los desempleados a cambio de una prestación laboral en tareas asignadas por el Gobierno local, actuó como bálsamo para mitigar la crisis social en un país con más de la mitad de su población en situación de pobreza.

En términos fiscales, la salida de la crisis política y social de 2001 impulsó cambios profundos que aumentaron el nivel de centralización federal (Eaton y Tyler Dickovick, 2004; Gervasoni, 2011; Simison, 2015). El Pacto Federal rubricado en 2002 y la sanción del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal fueron una muestra de la pérdida de autonomía

de los niveles subnacionales. Las retenciones a las exportaciones agropecuarias, restablecidas en ese momento, quedaron fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, al igual que el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios. Esto puso a disposición del Gobierno federal cuantiosos recursos que se utilizaron, desde entonces, con discrecionalidad.

En 2003, Néstor Kirchner asumió como presidente y puso en marcha una activa política de inversión pública en los territorios para, simultáneamente, generar nuevos empleos, dinamizar la actividad económica y garantizar la construcción de una red política que le permitiera subsanar su debilidad de origen al haber sido elegido por una minoría de votantes. También impulsó un diseño centralizado de políticas públicas, en el cual las provincias y los municipios cumplían la mera función de efectores. Esto los alentaba a presentar propuestas de ejecución de obras de infraestructura cuyo financiamiento estuviera a cargo del Gobierno nacional (Cravacuore, 2016a).

Los gobiernos locales encararon los primeros años de este nuevo ciclo con presupuestos saneados por efecto de la fuerte licuación de los salarios y de las deudas municipales que había generado el incremento nominal de la coparticipación municipal. Los intendentes acogieron con simpatía las nuevas políticas que los liberaban de destinar recursos en infraestructura, dado que, si se manifestaban afines al Gobierno nacional, obtenían transferencias extraordinarias. Por ello, en su primer cuatrienio de gobierno, el presidente Kirchner tuvo éxito en la cooptación de los líderes locales, independientemente de su origen partidario. En paralelo, el Gobierno nacional se involucró en la gestión de los ingresos jurisdiccionales municipales: desde 2003, les advirtió a los intendentes que todo aumento excesivo de las tasas significaría el recorte de las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público. Con ello, buscaba limitar su impacto en la tasa de inflación, aunque también esa injerencia le permitió tornar a los gobiernos locales más dependientes del financiamiento nacional.

El Gobierno de Cristina Fernández profundizó la sumisión de los municipios a las decisiones nacionales, sobre todo, cuando el descontento de una parte de la sociedad argentina se exteriorizó con más fuerza. Las protestas rurales de 2008, la primera manifestación del malestar, quebró el consenso pluripartidario favorable al Gobierno nacional. Sin embargo, la reelección de la Presidente en 2011, tras la muerte del expresidente Kirchner, creó un clima triunfal de nacionalización caracterizado por el intento de acrecentar la subordinación política hasta extremos desconocidos desde el inicio de la transición democrática. Con ello, el oficialismo perdió definitivamente el apoyo de las clases medias urbanas, fenómeno que lo condujo a la derrota en las elecciones legislativas de 2013 y en la nacional de 2015.

Dado el carácter nominalmente progresista del Gobierno de la presidente Fernández, en la Argentina, el argumento utilizado con más frecuencia para respaldar la recentralización fue la necesidad de construir políticas homogéneas en todo el territorio nacional que garantizaran un piso mínimo de derechos sociales. Otros argumentos usuales, como la necesidad de rever la superposición de competencias, el derroche de recursos fiscales o la corrupción de las elites locales (Cravacuore, 2014), no formaron parte de su discurso.

3.1. La recentralización política

Si un análisis minucioso permitiera mostrar notorias diferencias entre los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández —en particular, en lo fiscal y lo económico, pero también en el diseño de las políticas sociales y en la relación entre los actores políticos—, un elemento de continuidad sería el deseo de reforzar el presidencialismo y limitar la capacidad de decisión autónoma de los gobernadores y los intendentes.

Durante el Gobierno de Néstor Kirchner, la recuperación económica y el crecimiento del empleo tendieron a ocultar este fenómeno, y las transferencias federales acallaron todo tipo de oposición. Inclusive la Unión Cívica Radical,

el principal partido opositor, se fragmentó, y uno de sus gobernadores terminó encabezando la fórmula del Frente para la Victoria con la esposa del Presidente en los comicios generales de 2007. Por el contrario, la presidente Cristina Fernández focalizó su agenda en políticas expansivas del consumo con el fin de incrementar su popularidad, alimentar el personalismo y emerger simbólicamente como una figura comprometida con los sectores postergados.

Como se ha señalado, con la llamada *crisis del campo*, en 2008, comenzó a manifestarse el descontento de la sociedad argentina respecto del Gobierno. El detonante fue el proyecto de ley que pretendía incrementar la alícuota de retención a las exportaciones de soja. Con los sectores agrarios, no solo se solidarizaron actores políticos opositores, sino también oficialistas: en particular, legisladores e intendentes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe fueron presionados por sus comunidades locales y repudiados por el Gobierno nacional. Desde entonces, la participación ritual en actos institucionales de gobernadores e intendentes oficialistas —especialmente, los del Área Metropolitana de Buenos Aires— fue una constante, con el fin de mostrar el acompañamiento —y la subordinación— de estos a la autoridad presidencial. En el ideario kirchnerista, estas autoridades se reunían para apoyar el proyecto político nacional, no en carácter de autoridades de gobiernos autónomos: lo mismo ocurría con los diputados y senadores nacionales.

La derrota electoral del oficialismo en las legislativas de 2009 y el fallecimiento del expresidente Kirchner profundizaron importantes cambios: se redujo el uso discrecional de los fondos nacionales de financiamiento de infraestructura a los intendentes más fervorosamente oficialistas. Desde octubre de 2012, el principal instrumento fue el plan Más Cerca, Mejor País, Más Patria, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Este se organizaba en cuatro rubros temáticos: «Mejor calidad de vida, más salud», que incluía obras de agua potable, desagües cloacales, pluviales urbanos e infraestructura hospitalaria; «Mejor inclusión, más justicia social», que comprendía obras de viviendas y mejoramientos de las existentes, infraestructura

comunitaria, centros culturales, deportivos, escuelas y otras obras de arquitectura; «Mejor conectividad urbana, más integración», que se abocaba a obras viales de acceso, pavimento de corredores urbanos, obras de bacheo; y, por último, «Mejor espacio urbano, más seguridad pública», que comprendía plazas y espacios públicos, alumbrado, veredas y cordón cuneta. Con esto, se hacía evidente la total dependencia financiera de los gobiernos locales para la realización de obras públicas de menor cuantía.

En paralelo, el Estado nacional desarrolló una estrategia política más recentralizadora para construir consensos: transferir de manera directa recursos financieros a las municipalidades sin la intervención de las provincias con el fin de devaluar a los gobernadores e incidir más activamente sobre los asuntos locales. El Procedimiento para Solicitudes de Ayuda Financiera, publicado en el Boletín Oficial a través de la Resolución N.º 13/2013 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, contemplado en el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 2609/12, asignó recursos extraordinarios a los municipios. Pero cada solicitante debía declarar no solo sus ingresos por tasas y contribuciones, coparticipación secundaria y de impuestos provinciales, transferencias del Fondo Federal Solidario y por convenios con el Estado nacional, sino, fundamentalmente, enumerar sus gastos en sueldos, programas laborales, gastos de consumos y servicios, transferencias, cancelación de deudas bancarias, obra pública e inversión real directa, y detallar la deuda municipal. El mecanismo, de notable avance sobre la autonomía municipal y de vulneración del federalismo, fue rechazado por los gobernadores y legisladores opositores, y académicos (Spessot, 2013), quienes denunciaron que aquel se había construido para favorecer a los intendentes oficialistas (Spessot, 2013). Cabe aclarar que este dispositivo también lo utiliza el Gobierno de Mauricio Macri, elegido en 2015, lo cual demuestra la continuidad de los mecanismos recentralizadores.

De manera complementaria, en provincias y municipalidades muy pobladas, emergieron movimientos sociales sólidamente organizados con amplio apoyo financiero del Gobierno nacional con el objetivo de

realizar pequeñas obras de infraestructura barrial y otorgar subsidios sociales. Estos actuaban como contrapeso de los gobernadores y de los intendentes oficialistas; rivalizaban con aquellos en el territorio local, pero compartían el sostenimiento de la figura presidencial y del modelo político encarnado en ella. De esta manera, se construyó un verdadero sistema alternativo de gestión local, similar a otros más conceptualmente estructurados que se desarrollaron en países del socialismo del siglo XXI, como Nicaragua o Venezuela.

En términos de la representatividad del sector municipal, a partir de 2003, el Gobierno cooptó la Federación Argentina de Municipios (Cravacuore, 2016b). Creada en 1997, la institución se estructuró desde su nacimiento en torno a la existencia del Bloque Federal de Intendentes Justicialistas, del Foro de Intendentes y Concejales Radicales, y de un bloque de intendentes constituido *ad hoc*, autodenominados *vecinales*, donde convivían políticos de centroderecha y de centroizquierda, que definían anualmente la Presidencia entre los tres bloques; los otros dos ejercían sendas vicepresidencias. Dicha rotación se suspendió en 2003². Hasta la crisis del campo, sus acciones convocaban a intendentes de todos los sectores políticos, pero, desde entonces, la Federación perdió prestigio en la representación de los intereses municipales a raíz de la falta de rotación en el liderazgo, la extrema asociación con las políticas nacionales, el creciente peso de los intendentes del Conurbano bonaerense y la escasez de beneficios en términos de fortalecimiento de la gestión local. Con el triunfo electoral del presidente Mauricio Macri, las nuevas autoridades nacionales plantearon la vuelta a un sistema de representación de los tres bloques preexistentes, criterio que gozó de amplio consenso, pero la decisión del kirchnerismo más duro lo impidió, y, en la asamblea de renovación de autoridades de 2016, perdió su carácter pluripartidario.

² Como la organización se sostiene por el presupuesto estatal, una modificación estatutaria impulsada por el nuevo Gobierno nacional y por la Asamblea de la institución extendió a dos años el período presidencial, además de permitir la reelección indefinida. Durante los doce años siguientes, la Presidencia recaería en un intendente oficialista.

El resultado de las elecciones nacionales de 2015 supuso un cambio de orientación ideológica en el Gobierno. El PRO, el partido del nuevo presidente, no gobernaba en ningún distrito, salvo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el vecino municipio de Vicente López. Este hecho hizo que las iniciativas desarrolladas en el Gobierno porteño desde 2007 se trasladaran al ámbito nacional: el énfasis en la modernización tecnológica dentro de los parámetros de los lineamientos del gobierno abierto; la implementación del sistema de transporte Metrobús y la extensión de ciclovías; la construcción de infraestructura básica y el énfasis en la promoción emprendedora como política de desarrollo económico local. A grandes trazos, sus políticas no han cambiado, con excepción de un menor nivel de discrecionalidad negativa respecto de los intendentes opositores, que no se sienten perjudicados en demasía al momento de la adjudicación de obras de infraestructura, y de la desarticulación del financiamiento a movimientos sociales que compiten territorialmente con los gobiernos locales.

3.2. La recentralización administrativa

La recentralización también operó sobre la estructura de competencias del Estado. Sin embargo, a diferencia de otros países, no se plasmó a través de reformas estructurales, sino que se dio como resultado del diseño de políticas nacionales.

El incremento significativo de los recursos asignados por el Gobierno nacional para la construcción de obras de infraestructura fue el elemento principal. Ello se produjo paralelamente a las fuertes dificultades de los municipios para financiar obras públicas, dado el creciente peso de la masa salarial respecto de los ingresos totales. Sin el apoyo de la Nación, los intendentes no podían llevar adelante mínimas obras de infraestructura, tales como pavimentación de calles, tendido de redes de aguas o construcción de viviendas sociales. Sin embargo, por el carácter discrecional de las transferencias —más allá de que debían aprobarse en un Congreso donde la coalición gobernante tuvo amplia mayoría

durante ambas presidencias— el acceso a estos recursos se sometía a la subordinación política.

La política social fue otro de los campos fértiles para la recentralización. El Gobierno de Kirchner puso en marcha políticas orientadas al desarrollo de la economía social como estrategia para enfrentar los problemas de desempleo —el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la obra»—, buscando la explícita participación de los municipios en la decisión y en la gestión de las estrategias —aunque los subordinaba al momento de proyectos—. En cambio, las presidencias de Cristina Fernández se caracterizaron por la nacionalización de las políticas sociales mediante transferencias de recursos directos a los beneficiarios, gestionados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), sin la participación de los municipios. Programas como la Asignación Universal por Hijo; el plan PROG.R.ES.AR, de apoyo a la escolarización media y superior; y el plan PRO.CRE.AR, de acceso crediticio a la vivienda familiar para sectores medios con capacidad de ahorro, modificaron las rutinas de los gobiernos locales al restarles recursos para alimentar las redes clientelares que, históricamente, habían permanecido en el corazón de sus prácticas.

La recentralización también se afianzó apelando a otras políticas nacionales, dado que la orientación dependía del nivel central, lo que condicionaba el diseño de políticas locales, al tiempo que se reservó un amplio margen político y de presupuesto para interferir en la política local.

Otra política fue la extensión del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE). De esta manera, el Estado nacional condicionó la transferencia de recursos para el subsidio al transporte urbano de pasajeros a cambio de que los municipios unificaran el uso de una tarjeta magnética que incluyera el control de los datos de uso. Algo equivalente ocurrió con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que obligó a estandarizar los requisitos para obtener la licencia de conducir, competencia tradicional de los municipios.

También debe señalarse el cambio del papel de las fuerzas de seguridad nacionales —la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina—. Ambas se dedicaban a la protección de las fronteras terrestres y fluviales, pero, desde 2003, comenzaron a operar de manera subsidiaria al desempeño de las fuerzas policiales provinciales, las cuales estaban sobrepasadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en grandes ciudades del país por el auge del delito y por la mayor demanda ciudadana. El mecanismo supuso coordinar con los municipios la instalación de estas fuerzas de seguridad, aunque fueron recurrentes las quejas sobre la discriminación a favor de los municipios oficialistas.

3.3. La recentralización fiscal

La recentralización fiscal en la Argentina comenzó con los acuerdos entre el Gobierno nacional y las provincias en 2002. Originados por la debilidad fiscal del Estado, significaron el establecimiento de las bases de un nuevo sistema de distribución primaria de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

El nuevo sistema reinstaló las retenciones a las exportaciones agropecuarias, que no tendrían carácter coparticipable. Algo equivalente ocurrió con la extensión de la ley que regulaba el Impuesto a los Débitos y Créditos de las Cuentas Corrientes Bancarias. La recaudación de estos dos tributos creció fuertemente durante estas presidencias, porque la soja, principal producto de exportación agropecuaria, gravada con un 35% de retención, multiplicó por cuatro su precio internacional; y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios representaba un porcentaje fijo sobre montos que crecían tanto por el desarrollo de la actividad económica como por efecto de la inflación. Ello incrementó significativamente la participación de los ingresos del Estado nacional respecto de la de las provincias, que se redujo del 18,3% al 16% (Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2015). No obstante, esta medida no afectó a los municipios, pues la Nación, con sus presupuestos abultados, transfirió más recursos discrecionales para obras públicas a cambio de subordinación política.

La única alteración a este proceso fue el Fondo Federal Solidario (Decreto Nacional N.º 206/09), integrado por el 30% de las sumas que el Estado nacional percibía efectivamente en concepto de derechos de exportación de la soja. En el contexto de la crisis del campo, era necesario estrechar el vínculo del Gobierno nacional con gobernadores provinciales e intendentes³. La participación de las provincias se fijó en el 30% del valor de las retenciones a las exportaciones de soja, un valor menor a la distribución primaria de los fondos de coparticipación federal. Por el contrario, los municipios debían recibir el 30% de esos fondos, lo cual representaba el 9% de la recaudación de este impuesto, equivalente a la histórica participación de los municipios en el gasto público total en el último cuarto de siglo.

El Gobierno nacional pretendió involucrarse en la gestión de los ingresos jurisdiccionales municipales: habitualmente, advertía que todo aumento excesivo de las tasas significaría reducir las transferencias discrecionales para obras públicas o para el subsidio de los costos eléctricos del alumbrado público (Multimedio Digital, 2012). Con ello, buscaba limitar su impacto sobre la tasa de inflación nacional y le permitía acentuar la dependencia de los gobiernos locales del financiamiento nacional. Por su parte, las provincias buscaron recentralizar recursos reteniendo fondos de coparticipación municipal —Tierra del Fuego y Río Negro— o centralizando el cobro de impuestos municipales —Misiones—.

Conclusión

Este artículo ha tratado de demostrar que la Argentina no escapa a la emergencia de la recentralización en América Latina, ya que ha ido revirtiendo el empoderamiento municipal de las últimas tres décadas (Cravacuore, 2014). Iniciada a comienzos del siglo, parece transformarse en una tendencia que sobrepasa las diferencias ideológicas. Por distintas razones, es visible la búsqueda de subordinación de los poderes

³ El Gobierno nacional sufrió una gran derrota política cuando el entonces Vicepresidente de la República desempató una votación en el Senado contra los deseos de la Presidente.

territoriales locales dentro de lógicas jerárquicas. La recentralización no supone volver a una situación de hace tres décadas, sino establecer una nueva modalidad de relaciones interjurisdiccionales que está emergiendo.

Si bien, como resultado de su federalismo histórico, la Argentina goza de un nivel de autonomía municipal sustancialmente mayor al de cualquier otro país de América Latina, las tendencias parecen ir en la dirección contraria. La estructura del federalismo argentino hizo que la descentralización fuera heterodoxa y moderada, y que el actual proceso adquiriera características idiosincráticas. Por ejemplo, la existencia de veintitrés sistemas municipales actúa como elemento de protección legal frente a las políticas recentralizadoras de los últimos tres quinquenios.

Considerando las cuatro características que adquiere el proceso en América Latina (Cravacuore, 2014)⁴—, puede señalarse, primero, que la recentralización de competencias no se ha producido por reformas legales, como en otros países, sino por la ejecución de políticas nacionales, principalmente, de infraestructura y de asistencia social. Segundo, durante el kirchnerismo, solo en algunas jurisdicciones, se desarrolló un sistema alternativo de gestión mediante el financiamiento nacional de movimientos sociales afines al Gobierno nacional. Tercero, la retención de regalías se limitó a la sanción de la Ley de Hidrocarburos y afectó indirectamente a los municipios. Cuarto, las transferencias discrecionales constituyeron el principal mecanismo recentralizador.

De los argumentos que se han utilizado en América Latina —alivio a las gestiones municipales más débiles, búsqueda de equidad territorial y protección uniforme de derechos, costo fiscal de la descentralización y corrupción de las élites locales—, se empleó solo la nacionalización de los derechos sociales. La superposición de competencias no formó parte de la agenda de gobierno; los recursos fiscales, tampoco. Por el contrario, el gasto público creció un 15,3% del PBI en el período

⁴ Estas son la recentralización de competencias, el surgimiento de sistemas alternativos de gestión local, la retención de regalías por la explotación de recursos naturales y la disminución de recursos regulares y su reemplazo por transferencias discrecionales.

(Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2015). Y la corrupción de las élites locales no ha sido una prioridad que resolver.

Los gobiernos de los Kirchner devaluaron el federalismo planteando la nacionalización de la política y subordinando las iniciativas provinciales y municipales a los deseos y aspiraciones del Estado Federal. La recentralización se dio en lo político, lo administrativo y lo fiscal: cooptación de gobernadores e intendentes de distinto signo político — en un proceso llamado *transversalidad*— durante el período 2003-2008; acciones del plan Más Cerca, Mejor País, Más Patria en los municipios oficialistas; y transferencias directas a municipios sin intermediación provincial desde 2012, respectivamente. El macrismo, que gobierna con minoría parlamentaria, debió cooptar a los gobernadores apelando a las mismas estrategias, aunque, por cierto, debió incrementar las transferencias regulares por el fallo de la Corte Suprema de la Nación de noviembre de 2015, que obligó a devolverles a las provincias el 15% de la masa coparticipable.

La cooptación de la Federación Argentina de Municipios sirvió para debilitar la agenda municipalista, la cual se volvió dependiente de las políticas nacionales entre 2003 y 2007. Luego de la crisis del campo, la expansión del personalismo implicó el acompañamiento simbólico de gobernadores e intendentes en todos los actos institucionales.

En síntesis, la recentralización es un proceso visible en la Argentina. Más allá de su distinto sesgo ideológico, el Gobierno de Mauricio Macri no ha alterado los pilares fundamentales de la tendencia recentralizadora: en principio, no ha logrado construir una política municipal alternativa. Su debilidad legislativa y su inexperiencia en la gestión tornaron inertes las políticas estructuradas por los anteriores gobiernos, que solo han sido objeto de modificaciones menores. Ello se visibiliza tanto en las políticas sociales como en las de infraestructura⁵. Por último, el unitarismo cultural

⁵ Inclusive, en algunas, primero, se optó por revertirlas, como el despliegue de las fuerzas de seguridad nacionales en municipios con índices de criminalidad elevados, para luego volver a ellas.

de sus principales dirigentes, que hicieron sus carreras políticas en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015, los hace indiferentes a la problemática municipal. Un ejemplo de ello es la reciente creación del Consejo de Coordinación del Área Metropolitana de Buenos Aires (COCAMBA), de integración tripartita, que les reserva a los municipios participación en un consejo asesor. Se prevé la creación de Agencia Madre, lo que significaría una redistribución de competencias entre la Nación, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia y los municipios, en la que estos últimos no tendrían intervención. Si los intendentes de todas las filiações políticas no fortalecen su capacidad de presión y no articulan alianzas con otros actores públicos —estatales y no estatales— y privados en una hoja de ruta consistente y sólida, será difícil que puedan proponer soluciones alternativas y confrontar esta recentralización.

Referencias bibliográficas

- Ábalos, M. G. (2003). «El Régimen Municipal Argentino después de la Reforma Nacional de 1994». En *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 8, pp. 3-45.
- Akilli, H. y H. S. Akilli (2014). «Decentralization and Recentralization of Local Governments in Turkey». En *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 140, pp. 682 -686.
- Albala, A. y S. Vieira, (2014). «¿Crisis de los partidos en América Latina? El papel de los partidos políticos latinoamericanos en el escenario reciente». En *Política*, (52), 1, pp. 145-170.
- Álvarez, R. (2013). «De la descentralización a la recentralización. Límites y oportunidades para la democracia participativa en Venezuela». Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS, Buenos Aires, República Argentina.
- Ayo, D. (2011). «Bolivia: Las autonomías en declive». En *Focal Point*, abril.
- Bae, Y.; Y. Joo y S. Won (2015). «Caught in between Decentralization and (Re) Centralization: Environmental Disaster Management in South Korea from a Multilevel Perspective». Ponencia presentada en el Workshop on Decentralization and Disaster Governance in Urbanizing Asia, Singapore.

- Balázs, I. y I. Hoffman (2017). «Can (Re)Centralization Be a Modern Governance in Rural Areas?». En *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 50, pp. 5-20.
- Calvo, N. (2014). «Crisis management, re-centralization and the politics of austerity in Spain». En *International Journal of Iberian Studies*, (27), 1, pp. 3-20.
- Cameron, R. (2014). «The Recentralization of Local Government in South Africa». Ponencia presentada en el XXIII IPSA World Congress of Political Science, Montreal.
- Carrera Hernández, A. (2015). *La recentralización del impuesto predial en México*. El Colegio Mexiquense.
- Cohen, J. y S. Peterson (1996). «Methodological Issues in the Analysis of Decentralization», Cambridge, Harvard Institute for International Development.
- Combellas, R. (2008). *Federalismo y recentralización en Venezuela. La experiencia de la V República*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) (2015). *Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes, y efectos de su aumento*.
- Cravacuore, D. (2016a). «Gobiernos locales en Argentina. Manual de gobiernos locales en Iberoamérica». En Vial Cossani, C. y J. Ruano de la Fuente. *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago: CLAD y Universidad Autónoma de Chile.
- (2016b). «Las redes de ciudades en Argentina». En *Revista TEACS*, (16), pp. 11-31.
- (2015a). «Decentralization and Recentralization in Latin America». En *Hemisphere*, 24, pp. 44 - 48.
- (2015b). «Recentralización en América Latina. El caso colombiano». En *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*, 9.
- (2014). «La recentralización emergente en América Latina». En Fidel, C. y A. Villar (comps.). *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.

- y A. Villar (2014). «El municipio argentino: de la administración al gobierno local». En Flores, J. y M. Lozano (comps.). *Democracia y Sociedad en la Argentina Contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2007). «Los municipios argentinos (1990-2005)». En Cravacuore, D. y R. Israel (comps.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile.
- Delfino, M. A. y M. Rachadell (2009). *Descentralización y centralización del poder en Venezuela*. Fundación Manuel García-Pelayo.
- Duarte, C. (2013). *Descentralización y Recentralización en Colombia: Fases y disyunciones en la implementación de un modelo neoclásico de gobierno*. Centro de Pensamiento Latinoamericano RAIZAL.
- (2012). «Re-centralización neoliberal en Colombia: entre la apertura democrática y las necesidades del modelo económico». En *Desafíos para la democracia y la ciudadanía*. Santiago de Cali: Universidad ICESI.
- Eaton, K. (2014). «Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela». En *Comparative Political Studies*, 47, (8), pp. 1130-1157.
- y J. Tyler Dickovick (2004). «The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil». En *Latin American Research Review*, (39), 1, febrero.
- García del Castillo, R. (2015). «Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales». En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11, pp. 115-143.
- Gaule, E. (2010). «Re-centralization during Decentralization Reforms: the Case of Lithuania». Ponencia presentada en la 33th Conference of the European Group for Public Administration, Bucarest, Rumania.
- Gervasoni, C. (2011). «La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo». En Malamud, A. y M. De Luca (eds.). *La política en tiempo de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grin, F. y F. Abrucio (2016). «Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación

- intergubernamental». En *Revista Iberoamericana del Gobierno Local*, 11.
- Guillén López, T. (2015). «Conferencista Magistral» en seminario internacional Los Gobiernos Locales Mexicanos ante la Centralización del Poder: Debates y Alternativas, Universidad Autónoma Metropolitana, sede Azcatopzalco, 21 de mayo.
- Hernández Bonivento, J. (2014). *Descentralización y Recentralización en Colombia*. Seminario Internacional «¿Descentralización o Recentralización? Nuevos acercamientos a los gobiernos subnacionales en América Latina. Los casos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y México», ICHM, Santiago.
- Hoffmann, A. (2013). «Morocco Between Decentralization and Recentralization: Encountering the State in the “Useless Morocco”». En *Local Politics and Contemporary Transformations in the Arab World*. Palgrave MacMillan, pp. 158-177.
- Hoon, P. (2014). «Elephants are Like Our Diamonds: Recentralizing Community Based Natural Resource Management in Botswana, 1996-2012». En *African Studies Quarterly*, (15), 1, diciembre, pp. 55-70.
- Hurtado, A.; A. Torres y L. Miranda (2011). «El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?». En *Territorios*, 25, pp. 95-119.
- Lewis, J. (2013). «Local Governance and the Recentralization of Political Power in African States». En *Centerpiece*, 27-2, Harvard University.
- Malesky, E.; C. Nguyen y A. Tran (2013). «The Impact of Recentralization on Public Services: A Difference-in-Differences Analysis of the Abolition of Elected Councils in Vietnam», MPRA Paper No. 54187.
- Mascareño Quintana, C. (2007). «El federalismo venezolano recentralizado». En *Provincia*, 7.
- Multimedia Digital (2012). «El Gobierno Nacional contra el aumento de tasas municipales» [en línea]. Disponible en <<http://multimediodigital.com/2012/01/24/el-gobierno-nacional-contr-el-aumento-de-tasas-municipales/>> [Consulta: 2 de julio de 2015].
- Nabaho, L. (2013). «Recentralization of Local Government Chief Administrative Officers Appointments in Uganda: Implications

- for Downward Accountability». En *Commonwealth Journal of Local Governance*, 13/14, pp.17-29.
- Nooi, P. (2009) «Decentralization and Local Governance in Malaysia». En *Public Administration in Southeast Asia*, CRC Press, pp. 155-170.
- Ortiz Herberner, A. (2010). «Hacia la recentralización, a propósito de la expedición del COOTAD». En diario *El Universal*, 23 de agosto.
- Rosales, M. (2012). *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre Descentralización en América Latina*. Santiago: Editorial Universidad Bolivariana, FLACMA, CGLU.
- y S. Valencia Carmona (2008). «América Latina». En *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Rosatti, H. (1982). «El régimen municipal en la Constitución Santafesina del año 1921». En *El Derecho*, 96.
- Saldías, C. (2008). «La descentralización en la tierra del olvido» [en línea]. Disponible en <<http://razonpublica.com>> [Consulta: 14 de julio de 2015].
- Sánchez Bernal, A. y J. Rosas Arellano (2015). «Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México». En *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 11, pp. 91-113.
- Sandoval, M. (2007). *La recentralización en el Gobierno Uribe*. Corporación Viva la Ciudadanía.
- Siew Nooi, P. (2008). «Descentralisation or Recentralisation? Trends in Local Government in Malaysia». En *Commonwealth Journal of Local Governance*, 1, pp. 127-132.
- Simison, E. (2015). «Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos». En *Revista SAAP*, (9), 1, mayo.
- Soós, G. y G. Dobos (2014). «Against the Trend: Re-Centralization of the Local Government System in Hungary». Ponencia presentada en el IPSA World Congress, Montreal, Canadá.
- Spessot, A. (2013). «Presupuesto y federalismo: desatinos de un DNU que lesiona principios republicanos». En *El Derecho*, 12 329, pp. 6-8.

- Tavares de Almeida, M. H. (2005). «Recentralizando A Federação?». En *Revista Sociologia e Política*, 24, pp. 29-40.
- Tyler Dickovick, J. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World. Comparative Studies from Africa and Latin America*. Estados Unidos: The Pennsylvania State University.
- Valencia Tello, D. y V. Karam De Chueiri (2013). «Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las entidades territoriales». En *Dikaion*, (23), 1, pp. 171-194.
- Velásquez, F. (2009). «La descentralización y sus enemigos» [en línea]. Disponible en <<http://razonpublica.com>> [Consulta: 14 de julio de 2015].
- Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico social. Revisando el desarrollo local*. Buenos Aires: FLACSO-CICCUS.
- Wunsch, J. (2001). «Decentralization, local governance and “recentralization” in Africa». En *Public Administration and Development*, (21), 4, octubre, pp. 277-288.

COMUNICACIONES

Algunas reflexiones sobre la actual crisis de la democracia representativa

Por José Manuel Canales Aliende*

Resumen

El presente texto analiza las principales causas de la actual crisis de la democracia, la cual es, esencialmente, fruto de la globalización.

Palabras clave

Democracia representativa – democracia participativa – globalización – desafección ciudadana – élites políticas.

Abstract

This paper analyzes the main causes of the current crisis of democracy, in the context of globalization.

Key words

Representative democracy – democracy of participation – globalization – citizen disaffection – political elites.

Introducción

El objeto y el contenido esencial de este estudio es reflexionar de forma genérica y sucinta sobre el actual fenómeno de la crisis de la democracia representativa, así como sobre sus causas y efectos.

Ahora bien, el presente texto pretende ser solo un estudio analítico y descriptivo de ese hecho paradigmático. La elección de esta temática

* Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, España.

no es en absoluto un capricho, sino que responde al interés por tratar un asunto esencial y actual en la humanidad. La democracia representativa —las vías de la representación y de la participación política de la ciudadanía— constituye, sin duda, la esencia y el pilar de todo sistema político. De allí, deriva la importancia de su tratamiento. La calificación del sistema político depende de su carácter democrático.

Origen y desarrollo de la democracia representativa

La democracia representativa clásica tiene su origen, como es sabido, en el nacimiento y en el desarrollo del Estado Liberal de Derecho, que se plasma en el constitucionalismo a principios del siglo XIX, y que, en España, se expresa y se concreta en la Constitución de Cádiz de 1812. Esto supone el tránsito del Estado Absoluto y del Despotismo Ilustrado al Estado Constitucional contemporáneo en un proceso desigual con distintas características, el cual describió magistralmente Max Weber (1998, 2002).

Los antecedentes históricos de la democracia representativa actual, si bien entonces limitada y aristocrática, se remontan a la Grecia clásica. Pericles es uno de sus máximos representantes; y el ágora, la expresión de la participación y el debate de la ciudadanía de la época.

Tras la institucionalización contemporánea de la democracia clásica y su primera manifestación en la joven democracia americana (Ruiz Quintano, 2016), esta se desarrolla y se consolida de forma desigual, con problemáticas y características diferentes en los países europeos y, luego, por mimetismo en los países descolonizados e independientes del tercer mundo.

Hay que decir que la instauración de la democracia de representación y de participación a través de los partidos políticos no es, como se ha dicho, total e instantánea, y basta decir que, en España, hasta la II República, no fue posible el voto femenino.

En Iberoamérica, el proceso de independencia se acompaña de constituciones liberales, expresiones del nuevo poder de las élites locales burguesas y criollas.

Por otro lado, como antes se ha indicado, el contexto social y el modelo de partidos políticos del siglo XIX no tienen que ver con el actual, así como la sociedad y los distintos medios de comunicación existentes.

Tras la Segunda Guerra Mundial y tras la crisis económica, social y política del período de entreguerras, como respuesta a la experiencia del nazismo y del fascismo, nacen lentamente nuevas constituciones que plasman la visión keynesiana de la economía, que transforma el Estado en un Estado de bienestar o social como complemento indiscutible del Estado de Derecho. Así se reconocen y se garantizan nuevos derechos económicos y sociales, con la inspiración en la Constitución de Weimar de 1919.

Samuel Huntington (1997) señala que existen cuatro olas o etapas sucesivas y acumulativas de la democracia desde su inicio general —que él determina en 1828—: a) la primera, de 1828 a 1926, de forma lenta pero continua; b) la segunda, de 1926 a 1943, y en sentido contrario de retroceso, en los veinte y los treinta del siglo XX, fruto de la aparición del nazismo y del fascismo; c) la tercera, de 1943 a 1962, tras el triunfo aliado en la Segunda Guerra Mundial con una nueva expansión; d) la cuarta de los ochenta del pasado siglo, que implica un proceso de democracia en varias regiones del mundo, como el Sur de Europa, con la desaparición de las dictaduras —Grecia, Portugal, España—; América Latina; y Europa del Este, tras la caída del muro de Berlín. Posteriormente, en los noventa, el proceso incluye también a la ex-Unión Soviética y a algunos países de África y de Asia.

Este desarrollo y consolidación de la democracia produjo un efecto legitimador, y la mayor legitimidad implicó, a su vez, una mayor expansión (Plattner, 2016).

Este proceso de universalización de la democracia representativa, salvo excepciones, máxime con la caída del Muro de Berlín, lleva a que el sistema político por excelencia y único sea la democracia liberal; y el modelo económico, el capitalismo. En consonancia, una serie de autores habla de «fin de la historia» y del «fin de la evolución de las ideologías» (Fukuyama, 2016).

Con todos sus defectos y limitaciones, frente a la autocracia, la democracia representativa formal o electoral es, en última instancia, una democracia. Esta supone, pues, un paso cualitativo y diferenciador indiscutido e indiscutible. Su triunfo es un éxito de la humanidad, a pesar de sus crisis y disfunciones; y su desaparición y alternativa es solo la dictadura y el absolutismo. Lo cierto es que, en 1976, en el mundo, hay solo 46 sistemas políticos que pueden considerarse democráticos. En la actualidad, la cifra que se estima es de unos 114 o, según otros autores 119, lo que supone el 60% del total (Diamond, 2016).

1. La crisis de la democracia representativa

1.1. Aspectos generales

El fenómeno de la crisis de la democracia representativa obedece a causas distintas y plurales, y, en cada país, presenta intensidad y características diferentes, sin perjuicio de que puedan observarse a nivel mundial y en Europa algunas tendencias comunes dignas de consideración. Arendt (1999) lo sintetiza como «una desarticulación del espacio público».

Según el *Diccionario de la Real Academia Española*, *crisis* significa ‘mutación o momento decisivo, ya sea para agravarse o mejorar. Frente a ella, hay que reaccionar y responder los retos’ —esto último no implica en absoluto su desaparición—. Sin duda, este momento histórico y crucial puede llevar a reflexionar en profundidad sobre dicha crisis y, sobre todo, a conducir a un replanteamiento, una reorientación y un nuevo desarrollo.

La causa principal —pero en absoluto única— de esta crisis es la globalización en sus múltiples facetas y sus efectos luego de tres siglos de economía capitalista. La crisis del sistema capitalista arrastra también al sistema político, dadas su complementariedad y su coexistencia.

En el período siguiente a la Segunda Guerra Mundial, 1945-1973, existe en los países desarrollados una etapa histórica de casi pleno empleo y de un aumento generalizado de la calidad de vida. Esta es fruto de la aparición y del desarrollo del Estado de bienestar, legitimado e instaurado sobre la base del Informe Beveridge, que impulsa políticas públicas de carácter keynesiano.

En 1979, con motivo de la segunda crisis del petróleo, surge una crisis económica mundial, y se produce también una crisis del modelo, hasta ese momento mayoritario, de desarrollo capitalista, modelo que será de facto casi el único tras la caída del Muro de Berlín. Ello intensifica la crisis de 1973, consecuencia de la guerra de Yom Kipur, hasta llegar a la de 2007. Esta es, además, fruto del descontrol de los mercados y de la deuda, y con un papel destacable de los llamadas *agencias de calificación*, que están al servicio y son dependientes de las grandes empresas y corporaciones internacionales.

A su vez, dentro del sistema político-administrativo, el Estado es la institución pública más afectada por la crisis. Se transforman las funciones del modelo de Estado surgido en virtud del Tratado de Westfalia (1648), y existe una nueva realidad social y económica.

El territorio, uno de los elementos esenciales del Estado en el clásico modelo westfaliano, que implica una delimitación clara y exclusiva de la demarcación física y especial, se debilita y desaparece fruto de la globalización.

... si el Estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los Estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la

democracia liberal (el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional (Habermas, 1975).

Además, esta crisis acontece en un contexto o entorno caracterizado esencialmente por la economía y la sociedad del conocimiento, y por la economía y la sociedad digitales (Schaab, 2016).

La sociedad de la información y del conocimiento produce una profunda transformación de las relaciones políticas, económicas y sociales, así como de la información, la comunicación y el poder; y ello afecta de forma directa y drástica el sistema político-administrativo. Además, el capital físico, y luego el tecnológico y el financiero, es sustituido y complementado por la primacía actual del capital humano o el talento humano; el proceso de aprendizaje es fundamental (Stilitz y Greenwald, 2016).

La economía y la sociedad del conocimiento consisten en el logro del valor añadido en los productos, bienes y servicios a través de tres instrumentos o medios fundamentales: a) la investigación; b) la innovación tecnológica; y c) el pensamiento. Este último es relevante y, a la vez, insustituible, y hace que la raza humana sea de personas en el pleno clásico sentido de este término; y no de meros objetos. La psicología, la educación y la filosofía aparecen como disciplinas que reconsiderar y valorar para el tiempo actual. El pensamiento y la reflexión son necesarios para el cambio y la transformación social.

La sociedad y el contexto son diferentes con las dos notas ya señaladas, a las que se añadirán las de pluralidad, complejidad e interculturalidad.

1.2. Las principales causas destacables de la crisis de la democracia representativa

Existen múltiples y diversas causas de la llamada y calificada *crisis de la democracia representativa*. No obstante, cabe señalar como las causas más relevantes y destacables las siguientes:

- a) La globalización económica y sus efectos.
- b) El resurgimiento de fenómenos y procesos autoritarios, especialmente en los antiguos Estados comunistas del Este Europeo, Asia y África.
- c) La crisis de la Unión Europea, en particular, después del referéndum británico y del *brexit*.
- d) El nacimiento y la expansión de populismos de ideologías de derechas y de izquierdas como intentos salvíficos y utópicos de salida de la crisis.
- e) La progresiva pérdida del papel geopolítico de Occidente y, en particular, de la Unión Europea y de los Estados Unidos frente a los países asiáticos emergentes y poderosos en la economía y en el comercio internacional, como la China o los denominados *tigres* de la economía asiática, como Singapur, Malasia y Corea. La geopolítica y la economía mundial trasladan sus centros decisores y neurálgicos hacia el Pacífico.
- f) El debilitamiento y la fragilidad de las instituciones públicas y la patriomonalización de estas por el clientelismo político o económico.
- g) El alza descontrolado de los precios del petróleo, y la desregulación y el descontrol de los mercados.
- h) La pérdida del papel transformador e integrador de las élites políticas junto a la disminución de la capacidad —conocimiento, habilidades y destrezas— de sus titulares.
- i) La crisis de los partidos políticos, actores clave y únicos de los sistemas políticos. Estos sufren procesos de endogamia, opacidad, y de financiación, a veces,

irregular e incluso ilegal. Hoy son más débiles, están más fragmentados y más polarizados.

- j) La tendencia al pensamiento único monetarista, individualista e insolidario, eficientista, y cuyo único valor es el mercado.
- k) La pérdida de la visión del espacio público y de los valores públicos, en especial, de la ética pública.
- l) La corrupción política y administrativa.
- m) La tendencia al hiperpresidencialismo.
- n) La falta de la suficiente transparencia pública y de la rendición de cuentas.
- o) Las vías y medios de participación y de representación política, insuficientes o meramente simbólicos.
- p) La transformación y la degradación del poder y de las nuevas formas de pensar en él.
- q) El nuevo papel y la mutación de los tradicionales medios de comunicación.
- r) Los roles sociales y su incidencia inmediata en la realidad social.
- s) La disminución o la desaparición del debate público sobre las cuestiones públicas. La agenda política queda reservada a los poderes políticos, las élites y los grupos de presión.
- t) La desconsideración y la falta de praxis suficiente del diálogo, el consenso y el pacto político.
- u) La pérdida de eficacia de la salvaguardia y la garantía de los derechos humanos formalmente consagrados en los ordenamientos jurídicos.
- v) La degradación, la lentitud, la ineficacia y la politización del servicio público de la justicia y del poder judicial.
- w) El descontrol de la actuación de los *lobbies*.
- x) La fractura social, y la ruptura del contrato social y la paz social.
- y) La aparición del yihadismo y del terrorismo internacional, fruto de la pluralidad y la complejidad sociales.

El proceso de la sociedad del conocimiento no es solo de información y de comunicación, sino que, sobre todo y ante todo, es un proceso de innovación y adaptación flexible y progresivo a la realidad y a la problemática sociales. Las tecnologías de la información y de la comunicación son un instrumento y medio que puede cooperar eficazmente en el logro del anterior objetivo si se emplean adecuadamente, pero no son en absoluto meros fines en sí mismos, los cuales son cambiantes y renovables frente a los procesos sociales de cambio e innovación.

Todo lo anterior acontece en una sociedad denominada *líquida, insegura, moderna, posdemocrática, multicultural*, y en la que se dan ciertas similitudes y concordancias —si bien en contextos históricos diferentes— con la sociedad existente en la Europa de entreguerras. La crisis política de ese período, que produce el nacimiento de los populismos de la época —fascismo, nazismo, anarquismo, comunismo—, es fruto de la crisis económica de las décadas de los veinte y de los treinta (Bar, 2016).

En aquella época, se critica a los partidos, los líderes políticos, el parlamento; y se esbozan propuestas alternativas de democracia neoestamental, populista y corporativa en un mensaje apocalíptico sobre la situación, junto a la retórica utópica y mesiánica de líderes carismáticos salvadores. Ese fenómeno es hoy un precedente del actual populismo; si bien su visión, contenido, praxis y contexto no son exactamente similares.

Otro efecto y, a la vez, una gran paradoja de este fenómeno de la globalización es que, a diferencia del pasado en el que la innovación y el desarrollo tecnológicos suponen un desarrollo económico y social, hoy no acontece esto, sino lo contrario; sobre todo, al producir mayor exclusión social, y un empobrecimiento progresivo de las clases medias y trabajadoras.

1.3. El populismo

El populismo surge hoy como respuesta o alternativa peligrosa a la crisis actual de la democracia representativa. Se manifiesta sobre la base de

planteamientos holísticos e ideológicos diferentes, de contenido, básicamente a) narcisista; b) emocional; c) utópico; d) xenófobo; e) nacionalista, con la idea de un enemigo común y culpable de todos los problemas existentes; f) con una visión uniforme y cohesionada de la sociedad, sin consideraciones ni aceptación de la diversidad social y cultural. Su ideología no es individualista, sino comunitarista y populista o de masas, y utiliza términos y tópicos marxistas, aunque no lo sea propiamente.

El populismo no es una ideología, sino que es, sobre todo, una estrategia y unas técnicas para la conquista del poder.

Es un fenómeno actual complejo, plural, cambiante y postmarxista; que implica una teoría política “comunitarista del pueblo”; y que busca en la retórica de sus líderes carismáticos la hegemonía. Este además sustituye el concepto de pueblo por el de nación; y sus aportaciones son críticas y retóricas, pero sin soluciones alternativas concretas, y su ideal a lograr es la denominada “democracia popular”, para lo que pretende crear nuevas instituciones públicas y fomentar los movimientos de masas (Villacañas Berlanga, 2015: 43-44).

El populismo es nacionalista, xenófobo y busca siempre un enemigo exterior culpable contra el que hay que luchar. Por otro lado, la relación entre los miembros de los movimientos o partidos políticos populistas es muy informal, de tuteo y de camaradería —que recuerda inevitablemente la camaradería del fascismo y del comunismo—, con un olvido de las elementales normas de educación, protocolo mínimo y respeto mutuo.

El lenguaje de contenido retórico es su principal instrumento de comunicación popular, pretendiendo la hegemonía política mediante el logro de una hegemonía cultural nueva. Esta retórica, planteamientos y críticas del populismo a la democracia representativa liberal, junto al comportamiento de sus líderes carismáticos, narcisistas mesiánicos, como se ha señalado precedentemente, recuerdan a los movimientos populistas de los veinte y los treinta; el contenido de sus discursos es inconcreto, emocional y escasamente pragmático; pretenden la infantilización de las masas.

Cabe señalar también que, cuanto más avance y triunfe el neoliberalismo económico como modelo y régimen económico, y, a la vez, cuando el sistema democrático pierda consistencia y calidad, mayores posibilidades de desarrollo y triunfo tendrá el populismo. Desaparecidas las causas de su aparición, la crisis económica y política, este deja de tener atractivo y fundamento por su inconsistencia, fanatismo y contenido etéreo.

El populismo se ve favorecido por varios hechos estructurales: a) la desintermediación, fruto del exceso de la sociedad digital, que produce el debilitamiento de los movimientos sociales y de los partidos políticos; b) el poder de los medios de comunicación social; c) la falta de fortaleza de la sociedad civil y su desestructuración; d) el proceso de simplicidad y de infantilidad social de sus mensajes; e) la debilidad de la cultura cívica.

Una democracia plena, de calidad y de carácter responsable¹, deliberativo, reflexivo y participativo es el mayor antídoto y la alternativa única frente al populismo actual, ya sea de derechas o de izquierdas.

El populismo desprecia la cultura cívica y no respeta las reglas de la democracia y del Estado de Derecho, sino que las desacredita de forma consciente y deliberada para engañar a las masas a través de su propaganda política, intentando ocupar el poder legítimo y democrático para luego destruirlo.

2. La globalización

2.1. Consideraciones generales

La globalización o mundialización actual es el contexto en el que se inserta y es influido notablemente el sistema político actual. Se caracteriza por ser un proceso interdependiente, complejo, imparable, polifacético y asimétrico, que presenta diversos aspectos y problemas;

¹ En la doctrina anglosajona, la rendición de cuentas o accountability es un instrumento eficaz para el logro de una democracia plena y responsable.

por tanto, no puede reducirse a una consideración unidimensional de carácter económico.

2.2. Los principales efectos y problemas de la globalización

Debido a diversas causas complementarias y simultáneas, el proceso de globalización produce una serie de efectos y de fenómenos que constituyen no solo problemas, sino auténticos retos al sistema sociopolítico y económico actual, y, entre ellos, se destacan los siguientes:

- a) La reacción defensiva de los nacionalismos y los populismos de distinto signo.
- b) El incremento de los oligopolios y monopolios a nivel mundial.
- c) El aumento del poder y el descontrol democrático de las grandes empresas, corporaciones y *lobbies* internacionales, y de los paraísos fiscales.
- d) El crecimiento de la criminalidad y de la inseguridad ciudadana, fruto del aumento de la exclusión social.
- e) La pérdida de poder adquisitivo y el empobrecimiento progresivo de las clases medias y de las clases populares (Piketty, 2015).
- f) Los procesos migratorios múltiples y descontrolados.
- g) El cambio climático y la degradación ambiental.
- h) La heterogeneidad y el enfrentamiento de culturas.
- i) La deslocalización.
- j) El empleo precario.
- k) La profunda transformación del modelo de producción y las relaciones laborales.
- l) El incremento del teletrabajo, individual y aislado.
- m) El debilitamiento del poder sindical.
- n) El progresivo empobrecimiento de la población, especialmente, en los países desarrollados.
- o) El tráfico incontrolado de armas y personas.
- p) El debilitamiento de la cohesión y armonía social.

- q) La brecha digital entre personas y territorios.
- r) Un deterioro imparable de la calidad de la provisión y de la prestación de los servicios públicos básicos, en particular, de la salud y de la educación.
- s) Una ideología neoliberal monetarista, sin rostro humano y sin consideraciones éticas ni sociales.
- t) Una exaltación de los valores y de la eficiencia del mercado y de la empresa frente a lo público.
- u) Un comercio mundial desregulado e incontrolado.
- v) Un crecimiento demográfico incontrolado.

Además de hipervalorar e imponer un pensamiento y una praxis basadas en la primacía del mercado, la globalización produce una crisis profunda en los cimientos y en las prácticas de la vida política democrática. En el ámbito social, implica graves consecuencias; entre ellas, cabe destacar las siguientes:

- a) Una mayor interdependencia social.
- b) Una fractura y atomización constantes.
- c) Una estructura social dual frente a la estructura precedente de clases, la cual, a su vez, habría sustituido y transformado a la sociedad estamental medieval.
- d) Un malestar social creciente, sobre todo, a causa de las durezas de las políticas de ajuste y austeridad llevadas a cabo con la inspiración neoliberal mercantilista y salvaje (Ridao, 2014) de los organismos internacionales.

Conclusiones

La democracia representativa está, ciertamente, en crisis, pero esto no implica postular su desaparición, sino su transformación y su adecuación a una democracia nueva, de carácter participativo, transparente, de calidad, de valores, reflexiva y de diálogo, de consenso y pluralista. Este es un momento de reflexión para iniciar el proceso de cambio y de fortalecimiento progresivo.

La alternativa de la denominada *democracia participativa*, y de sus varias vías, es un instrumento de complementariedad y de mejora de la democracia representativa, y nunca, una sustitución.

La inseguridad y la incertidumbre producen miedo y temor a los cambios y, a veces, conducen a adherirse a soluciones fáciles, populistas y cortoplacistas.

El logro de una nueva democracia representativa que satisfaga las demandas de la ciudadanía y de la sociedad civil debe ser el reto, la visión y la utopía de los actuales sistemas políticos. Ello debe darse en el contexto de nuevo contrato social y político, y con una fuerte cultura cívica.

El respeto a la economía de mercado no debe implicar la transformación de la sociedad democrática y representativa de la soberanía popular en una sociedad de mercado y de valores solo de mercado, con ausencia del respeto a la ley y a la ética pública. No puede olvidarse que una democracia política requiere la previa existencia y el complemento de una democracia económica y social (Navarro, 2015).

Para concluir, debe señalarse que el sistema político de la democracia representativa tiene el reto y la obligación de adaptarse al nuevo contexto para sobrevivir. Su viabilidad actual puede y debe superarse. El precedente de la transformación tras el período crítico de las dos guerras mundiales debe ser una guía. La solución y la única vía frente a los defectos de la democracia solo es más y mejor democracia.

Referencias bibliográficas

Arendt, H. (1999). *Eichman en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Lumen.

Bar, A. (2016). «¿De nuevo los años 30?». En *Las Provincias*, 10 de noviembre, p. 28.

Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política*. Barcelona: Editorial Planeta Agostini.

- (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farror Strauss and Giroux.
- (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta Agostini.
- Habermas, J. (2016). *En la espiral de la tecnocracia*. Madrid: Trotta.
- (1975). *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Huntington, S. (1997). *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Navarro, V. (2015). *Ataque a la Democracia y al Bienestar. Crítica al pensamiento económico dominante*. Barcelona: Anagrama.
- Piketty, T. (2015). *El capital del siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Plattner, M.F. (2016). «¿Está en declive la democracia?». En *Vanguardia dossier ¿Está en declive la democracia liberal?*, 89, enero-marzo, pp. 7-15.
- Ridao, J.M. (2014). *La estrategia del malestar. El capitalismo, desde la caída del muro hasta la crisis financiera*. Barcelona: Tusquets.
- Ruiz Quintano, I. (2016) «El pragmatismo hobbesiano de Alexander Hamilton». En *Diario ABC*, 2 de julio, pp. 10-11.
- Schaab, Klaus (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Debate.
- Stiglitz, J. y B. Greenwald (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Barcelona: La Esfera de los Libros S.L.
- Villacañas Berlanga, J. (2015). *El populismo*. Madrid: La Huerta Grande Editorial.
- Weber, M. (2012). *Economía y Sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

RESEÑAS

Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región

Alejandra Naser y Álvaro Ramírez-Alujas

Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2017, 78 páginas

ISSN 1680-886X

Por *Daiana Estefanía Yovan*

En septiembre de 2015, los países miembro de Naciones Unidas adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un nuevo paradigma de acción. Ante este escenario, América Latina y el Caribe tiene el reto de hallar un marco de gobernanza pública y una arquitectura estatal que se encuentre en armonía con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que constituyen esta Agenda. Puntualmente, el Objetivo N.º 16 indica que los países deben «promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones responsables y eficaces a todos los niveles».

Una de las instituciones promotoras de la implementación de Gobierno Abierto (GA) en la Región ha sido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que considera este emergente modelo marco de referencia para la concreción de la Agenda 2030, sus objetivos y metas. El trabajo que nos presentan Alejandra Naser y Álvaro Ramírez-Alujas es fruto de este posicionamiento. Ambos autores son referentes ineludibles en lo que concierne a la temática de GA en Iberoamérica. Sus desarrollos académicos han sido indispensables para la consolidación teórica de este paradigma. *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región* es el resultado de un gran esfuerzo por sistematizar la conceptualización de este modelo de gobernanza y relevar buenas prácticas y enseñanzas de la experiencia tanto regional como mundial.

No obstante, no se trata de un libro académico, sino de una obra sumamente completa y de fácil comprensión, que adopta un lenguaje claro y didáctico acorde con el público al que se dirige: las administraciones públicas de la Región. Teniendo en cuenta los importantes avances que se han dado en materia de modernización del Estado, transparencia y participación ciudadana —tal como indican mediciones y evaluaciones—, Naser y Ramírez-Alujas ofrecen una guía acabada, concisa y clara para diseñar una estrategia integral y los planes de acción de GA, y efectivizar así esta nueva ecuación entre el Estado, el sector privado y la ciudadanía.

La obra adquiere todavía mayor relevancia si se considera lo siguiente. Algunos países de la Región ya están implementando políticas públicas de GA de segunda generación, instancia para la cual el texto se convierte en un insumo útil a fin de que los esfuerzos realizados no se alejen de los objetivos centrales de esta propuesta. Asimismo, asistimos a la emergencia —cada vez más masiva— de la implementación de políticas de GA en ámbitos locales. Para los hacedores de política pública, es fundamental contar con herramientas tangibles que les permitan operacionalizar este modelo de gobernanza en un marco de cercanía territorial, dado que, frecuentemente, el concepto es de carácter abstracto e ideal, es decir, alejado de la realidad cotidiana de la gestión.

Los autores destacan que, en la actualidad, el índice de satisfacción ciudadana con el Gobierno es bajo, las estructuras burocráticas son ineficientes, y la participación de la ciudadanía se da en instancias cuyo impacto real en la comunidad es nulo. Por tanto, si el objetivo de GA es construir una democracia participativa y colaborativa, debe realizarse una reforma sustancial de la administración pública. La propuesta es adoptar el paradigma de GA como matriz articuladora de todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto, la inversión, la ejecución, y el seguimiento y la evaluación de políticas, programas y proyectos públicos deben basarse en esta nueva teoría.

A fin de contextualizar este modelo de gobernanza, Naser y Ramírez-Alujas trazan un recorrido histórico-conceptual en el que reconocen el

paradigma de gobierno electrónico como punto de partida del GA. Este es un destacable gesto hacia su público destinatario, ya que muchos gobiernos han hecho significativos esfuerzos para adecuarse a este modelo. De esta manera, el texto los invita a dar un paso adelante: el GA es más que la oferta de servicios en línea, conlleva una transformación de los valores y las estructuras de las administraciones y sus gobiernos.

Gobierno abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de *administrado* por el de *ciudadano*. Es la aplicación de la cultura dospuntocerista a la administración pública y al gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos [las itálicas son nuestras] (Naser y Ramírez Alujas, 2017: 10).

El GA no es una categoría estática. Este concepto ha ido ganando popularidad, y cada vez más países llevan adelante políticas para implementarlo, lo que genera que se traspasen las fronteras institucionales para las cuales se pensó originalmente. Si, en un primer momento, se hablaba de GA para referirse a la esfera del Poder Ejecutivo, hoy podemos hablar de *Estado abierto*, dado que este nuevo modelo de gobernanza, que tiene como objetivo aumentar la eficiencia y el uso de correcto de los recursos del Estado, se piensa de manera transversal en todos los poderes estatales.

Sin embargo, como contrapunto, muchas veces, la popularización del concepto conlleva a que su contenido se desvirtúe. Para que los gobiernos puedan enmendar este hecho, los autores nos ofrecen una descripción minuciosa de la Alianza para el Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés, OGP), marco de referencia global obligatorio para los países que implementen el GA. Así, nos invitan a conocer el propósito y los principios de esta organización, los requisitos para ser miembros de

ella y cómo continúa el proceso una vez que se forma parte la Alianza. Como la publicación pretende convertirse en herramienta tangible para los gobiernos, le dedica un apartado exclusivo a la Guía de Gobierno Abierto, de la OGP.

A lo largo de sus páginas, con una lógica procedimental, la obra nos ofrece una serie de directrices que seguir cuando se pretende formular un plan de acción en el marco de una estrategia de GA. Además, nos brinda una metodología para redactar los compromisos que componen el plan de acción: el denominado *enfoque SMART*. Y, en línea con lo señalado en el párrafo anterior, esta propuesta sugiere que el inicio del proceso debe concentrarse en el desarrollo de una definición de GA acorde con el contexto en el que se va a aplicar. Muchas veces, los países suelen importar fórmulas sin prestar atención a su propio contexto: los actores sociales existentes y la compleja trama institucional, política y social en la que se trabaja.

De manera complementaria y a fin de ofrecer un panorama regional, el texto presenta un excelente análisis cuantitativo de los planes de acción de América Latina y el Caribe en el marco de la OGP. El punto que se destaca es la heterogeneidad temática de los compromisos asumidos por los distintos países, lo que se relaciona íntimamente con la importancia que —como hemos mencionado— le dan los autores a que se tomen medidas de GA acordes con las realidades nacionales. En este apartado, se destacan los casos de Chile, México, el Uruguay, la Argentina y Costa Rica.

Otro eje central de la publicación es la importancia otorgada a la inclusión de una perspectiva ciudadana en el desarrollo de una estrategia de GA. Esta debe enfocarse en el ciudadano, cuyo papel debe ser protagónico. El involucramiento, la participación y el compromiso con la sociedad en los procesos de formulación, implementación y evaluación de los planes de acción se exponen como piedra angular. El texto nos enseña que de nada sirve implementar políticas de GA si se mantiene el solipsismo característico de la administración pública tradicional. Es importante recordar este punto toda vez que los procesos de GA adquieren un

carácter de *como sí*, es decir, cuando no se incluye al ciudadano en la toma de decisiones o cuando los temas en los que este participa carecen de importancia para la comunidad.

Si bien la obra advierte este problema, su valor radica en que ofrece consejos para superarlo. Por eso, ofrece una reseña del documento «Recomendaciones para un diálogo nacional en OGP», elaborado por el Equipo de Coordinación de Sociedad Civil de OGP, y explica claves para la cocreación, la participación y la consulta pública.

Y, dentro del abanico de herramientas para la implementación de GA, Naser y Ramírez Alujas le dedican un acápite a la apertura de datos gubernamentales, una de las más difundidas. No solo brindan una definición y caracterización de esta herramienta, sino que, además, extraen y exponen lecciones de la experiencia internacional. Asimismo, presentan una minuciosa lista de instrucciones para *abrir* los datos públicos, y establecen como pilares o requisitos para la sostenibilidad de una política de este tipo la sanción de una ley de acceso a la información pública y el desarrollo de estándares comunes y una infraestructura tecnológica que permita la interoperabilidad de la información entre las distintas agencias de la administración pública.

En pocas páginas, esta publicación reúne una serie de virtudes destacables. En primer lugar, permite comprender el paradigma de GA, el cual supone un cambio radical en la cultura organizacional pública al incluir la premisa del trabajo colaborativo y la participación ciudadana en los procesos decisorios, la transparencia en la gestión y la construcción de un esquema de interoperabilidad y datos abiertos. En segundo lugar, vincula el GA con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En tercer y último lugar, ofrece claves para entender el contexto latinoamericano respecto de la implementación de dicho paradigma, y provee de herramientas concretas y claras para el desarrollo de una estrategia integral en la materia.

En definitiva, los prestigiosos Alejandra Naser y Álvaro Ramírez-Alujas les ofrecen con esta publicación una brújula a los gobiernos que pretenden

implementar el paradigma de GA. Sin lugar a dudas, *Plan de gobierno abierto* ha de convertirse en una lectura obligatoria para todos los interesados en este nuevo paradigma.

¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la provincia de Buenos Aires

Julián Bertranou, Fernando Isuani y Elsa Pereyra (eds.)

Buenos Aires, Ediciones UNGS, 2017, 378 páginas

ISBN 978-987-630-249-4

Por Ignacio Salaverri

En muchas ocasiones, el principio de escasez les otorga un valor adicional a las cosas, entre ellas, también a la producción de conocimiento. En esta oportunidad, la colección Política, Políticas y Sociedad, de la editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento, nos ofrece una temática muy comentada, pero poco abordada desde el plano científico: los estudios sobre políticas públicas a nivel provincial. En este caso, aborda la subunidad más importante de la Argentina: la provincia de Buenos Aires.

El libro editado por Julián Bertranou, Fernando Isuani y Elsa Pereyra indaga sobre la profundidad de los vínculos entre Estado y sociedad, como podría advertir el enfoque histórico-estructural que hace décadas desarrollaron destacados politólogos argentinos, como Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. Estos referentes en América Latina son indispensables para comprender esta dinámica e iniciar un fructífero diálogo con la producción teórica especializada de los países centrales, marcada por la crítica y la especificidad de los casos regionales. De alguna manera, este libro hereda esta visión y la trae para indagar sobre una de las regiones más matizadas de América del Sur, que, junto a San Pablo, expresa la enorme complejidad de las relaciones políticas y sociales.

Desde el plano institucional, la obra representa el trabajo fecundo de dos universidades que se han propuesto generar conocimiento empírico en torno a su propio hábitat: la Universidad Nacional de San Martín y la

Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde sus inicios, ambas han establecido un fuerte vínculo con la Provincia y sus regiones de influencia, no solo en el ofrecimiento de carreras de grado y posgrado para los ciudadanos que viven en los alrededores, sino en la tarea de producir conocimiento sobre estas áreas, teniendo en cuenta, principalmente, la importancia de esta para la eventual toma de decisiones política, proporcionando las referencias empíricas con validez y calidad, que, muchas veces, son inexistentes. Por esta razón, no se trata solo de un libro erudito, sino también de un libro más que útil para aquellos que tienen la responsabilidad de gobernar.

Entre las políticas públicas que se abordan en forma específica, la obra cuenta con el trabajo sobre administración tributaria realizado por Elsa Pereyra. La política educativa del principal distrito del país es estudiada por Sergio Agoff, Julián Bertranou y Carolina Foglia. Fernando Isuani se introduce en la política ambiental con toda la problemática de la inmensidad de las pampas. Los problemas de agua y saneamiento se analizan en su génesis y desarrollo por Verónica Cáceres. Por su parte, Gabriel Costantino se inmiscuye en uno de los temas más *calientes* de la agenda política: la seguridad pública.

Pero el libro no comienza ni acaba con el estudio específico de un conjunto de políticas sectoriales en el territorio, y, posiblemente, en esto, radique la importancia de este trabajo colectivo. La primera parte nos introduce en la región teniendo en cuenta aspectos históricos, demográficos y sociales. Contamos ahí con el excelente capítulo de Elsa Pereyra «La provincia de Buenos Aires: rasgos estructurales e históricos». Por su parte, Julián Bertranou y Fernando Isuani comienzan a construir teoría empírica tratando de establecer lo que denominan un *patrón de producción de políticas públicas* (PPPP) con el capítulo «Elementos para la caracterización del patrón de producción de políticas públicas (PPPP) de la provincia de Buenos Aires». A partir de este modelo, la tercera parte de la compilación nos permite analizar las diferentes políticas públicas sectoriales mencionadas para poder sacar algunas conclusiones y responder la pregunta que dio origen a la obra.

Este último capítulo de cierre expresa en forma de ocho proposiciones algunas posibles conclusiones que, a su vez, son sistematizadas en un cuadro que combina estos rasgos con los cinco campos estudiados —tributario, educativo, ambiental, seguridad y agua—, permitiendo un balance parcial de la modalidad de las políticas públicas en la región bonaerense. De esta forma, los autores pueden enunciar el patrón de políticas públicas (PPPP) con las siguientes palabras:

En la provincia de Buenos Aires, las políticas públicas se caracterizan por resultar de procesos decisorios en los que, no obstante la centralidad del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo tiene incidencia. Su desarrollo se sustenta en burocracias diversificadas que disponen de capacidad de producción de conocimiento y en una lógica predominantemente centralizada. Asimismo, ese desarrollo conlleva, por un lado, relaciones y articulaciones con pares provinciales en las que la provincia tiende a liderar; por otro lado, relaciones conflictivas y ambivalentes con Nación toda vez que dicho nivel interviene con programas y provisión de bienes y servicios en el territorio provincial, particularmente en el Conurbano bonaerense. La crónica vulnerabilidad financiera de la provincia —no obstante su capacidad productiva— constituye un condicionante significativo para el desarrollo de sus políticas públicas, aun cuando su incidencia varía de acuerdo con lugar que el campo de política ocupa en la agenda provincial (p. 374).

Además de ofrecernos un trabajo detallado sobre cinco campos de políticas específicas, estas conclusiones construyen una cartografía matizada de la unidad subnacional más importante de la Argentina, pero también sirve de modelo analítico para poder realizar estudios similares en otras provincias y en otras latitudes. Por esta razón, el libro posee un valor agregado muy grande para los expertos en temas de Estado, administración y políticas públicas.

Colaboraciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para libros y capítulos de libros:

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

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

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

Para revistas:

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

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

Para diarios:

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

Para participaciones en eventos científicos:

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

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

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

Para leyes, decretos y resoluciones:

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

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

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

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

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

Se terminó de imprimir en
Imprenta del Ministerio de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Diciembre 2017

ea