

Estudios sobre capacidades burocráticas

Fernando J. Isuani
(compilador)

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

ESTUDIOS SOBRE CAPACIDADES BUROCRÁTICAS

Fernando J. Isuani
(compilador)

Estudios sobre capacidades burocráticas

Julián Bertranou, Jorge Depetris, Fernando J. Isuani,
Karina Montes, Leticia Patrucchi, Elsa Pereyra
y Eduardo Salas

EDICIONES **UNGS**



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

Estudios sobre capacidades burocráticas / Fernando Isuani ... [et al.] ; compilación de Fernando Isuani. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

Libro digital, PDF - (Política, políticas y sociedad ; 44)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-598-3

1. Estado. 2. Políticas Públicas. 3. Política. I. Isuani, Fernando, comp.

CDD 320.01

EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de la colección: Andrés Espinosa - Ediciones UNGS

Diseño de tapas: Daniel Vidable - Ediciones UNGS

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Miriam Andíañach

Hecho el depósito que marca la Ley 11723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.



Libro
Universitario
Argentino

Índice

Introducción	9
<i>Fernando J. Isuani</i>	
Capítulo 1. El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina. Continuidad y especialización.....	13
<i>Elsa Pereyra y Karina Montes</i>	
Capítulo 2. Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.....	81
<i>Julián Bertranou</i>	
Capítulo 3. Explorando la alta dirección pública del Estado nacional. Factores que afectan su desempeño.....	113
<i>Fernando J. Isuani</i>	
Capítulo 4. Los procesos de concurso en el Sistema Nacional de Empleo Público. Experiencias, actores y desafíos.....	155
<i>Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando J. Isuani</i>	
Capítulo 5. ¿Quién y cómo le pone el cascabel al gato? El dilema de generar capacidades estatales en agencias regulatorias	205
<i>Jorge Depetris</i>	
Consideraciones finales.....	251
<i>Fernando J. Isuani</i>	

Introducción

En los últimos años, desde el Área de Estado, Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento), un grupo de investigadores venimos realizando diversos trabajos sobre la burocracia en el Estado nacional, en el marco de un proyecto de investigación financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT).¹

El interés por trabajar el tema de las capacidades burocráticas surge de considerar que en los últimos treinta años el país ha experimentado importantes transformaciones en cuanto al rol del Estado. Estas transformaciones incidieron sobre las expectativas de la población y también sobre la definición de prioridades en la agenda pública. Los consensos sociales cambiaron y, con ello, la distribución de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estos cambios repercutieron en el tipo e intensidad de las interacciones entre los actores que conforman los distintos sectores de política pública, generando nuevos desafíos a la gobernabilidad. Pero en ese marco, el Estado sigue manifestando importantes dificultades para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades: tiene problemas para garantizar derechos a lo largo de todo el territorio nacional, para regular grandes industrias, para prevenir catástrofes y actuar en la emergencia, para planificar, para hacer el seguimiento y evaluación de las políticas, entre otras cuestiones.

¹ Nos referimos al PICT 2015-2090: “Capacidades de la burocracia del Estado nacional para la formulación e implementación de políticas públicas en sectores estratégicos”, dirigido por Fernando J. Isuani.

Por ello, abordar el estudio de la burocracia analizando su actuación en sectores específicos de políticas públicas, y dando cuenta de aspectos particulares que condicionan su dinámica y desempeño, resulta una tarea ineludible.

En ese sentido, el concepto de capacidades burocráticas, entendido como el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del Estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y de manera sustentable,² constituye un adecuado punto de partida. Esas condiciones garantizan cierta potencialidad al Estado para materializar los objetivos buscados, aunque en principio, no nos dicen nada sobre el logro de estos objetivos.

Esas condiciones se refieren a dos pilares centrales. Por un lado, una dimensión organizacional, que, siguiendo a Fernández *et. al.* (2006),³ se expresa en tres elementos presentes en los organismos públicos: los recursos financieros y estructura organizativa (hardware), las carreras de personal y recursos humanos (software) y los instrumentos de gestión y desarrollo innovador (*orgware*). Por el otro lado, una dimensión relacional, que remite a los procesos y dinámicas que ligan a esos organismos con el entorno específico en el que desarrollan sus actividades.

Con este marco, el libro reúne estudios que abordan el análisis de las capacidades de la burocracia en algunos campos de política, y otros que exploran aspectos centrales para su fortalecimiento. Estos han sido elaborados por investigadores que participaron del proyecto antes mencionado (Elsa Pereyra, Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Karina Montes), y por colegas como Julián Bertranou y Jorge Depetris, cuyos aportes permiten ampliar y enriquecer la mirada sobre el tema.

El presente volumen se organiza en cinco capítulos: el capítulo 1, a cargo de Elsa Pereyra y Karina Montes, aporta una mirada detenida sobre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. El trabajo estudia las condiciones materiales y las estructuras de gestión de esos organismos, así como también, las características de los cuadros burocráticos que los integran, sus saberes y las tradiciones de trabajo por ellos desarrolladas.

² A partir de Hildebrandt, Mary E. y Grindle, Merilee (1997). "Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?". En Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.

³ Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; Magnin, Juan Pablo; Vigil, José Ignacio; García Puente, María Jimena (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Elaborado por Julián Bertranou, el capítulo 2 contiene un análisis de las capacidades de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) para el control y la fiscalización de los servicios ferroviarios en la Argentina. Para ello, no solo estudia las capacidades propias del organismo, sino también el contexto dentro del cual son ejercidas, dando cuenta, así, de la incidencia real que este tiene en el ejercicio efectivo de las capacidades.

En el capítulo 3, Fernando Isuani presenta un trabajo exploratorio sobre la alta dirección pública en el Estado nacional, en el que, a partir de un conjunto de entrevistas en organismos del campo ambiental, procura dar cuenta de los desafíos y oportunidades que experimentan los directivos públicos en el desempeño de sus tareas. El trabajo centra la mirada en el modo de reclutamiento, la trayectoria que recorren esos directivos, las condiciones organizacionales y la trama de relaciones en las que ellos llevan adelante su labor.

El capítulo 4, elaborado por Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando Isuani, brinda un análisis sobre la implementación del proceso de concursos en el ámbito de la administración pública nacional, identificando el conjunto de tensiones y desafíos que esta exhibe. Para ello, el trabajo da cuenta de la variedad de actores involucrados, sus perspectivas y preferencias, así como del grado de cumplimiento de los valores y normas que enmarcan tal proceso.

Finalmente, el capítulo 5, realizado por Jorge Depetris, propone una mirada sobre el proceso de construcción de capacidades en agencias regulatorias, ante el desafío que ellas tienen de afrontar formas delictivas cada vez más sofisticadas. En este sentido, el trabajo identifica los factores que amenazan dichos procesos y, apoyado en la revisión de un conjunto de casos, da cuenta de la diversidad de metodologías, herramientas y estrategias que han permitido fortalecer la capacidad de regulación y fiscalización estatal.

Con el conjunto de estudios contenidos en este libro, nos proponemos hacer una contribución al conocimiento conceptual y empírico sobre las capacidades de la burocracia estatal, y con ello, aportar al diseño de estrategias tendientes a su fortalecimiento. Esperamos que así resulte.

Fernando J. Isuani

Capítulo 1*

El desarrollo reciente de la burocracia de la ciencia y la tecnología en la Argentina

Continuidad y especialización**

*Elsa Pereyra y Karina Montes****

Presentación

Los estudios sobre la ciencia y la técnica han estado centrados en la dinámica del descubrimiento y la transferencia de innovaciones, sus fundamentos sociales como actividad y su creciente importancia como insumo para el desarrollo de

* Queremos dejar constancia de que este capítulo fue inicialmente escrito en lenguaje inclusivo, pero fue reconvertido al lenguaje tradicional a solicitud de uno de los evaluadores, quien recomendó uniformar criterios de redacción del conjunto de los trabajos que integran el volumen.

** Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública (modalidad virtual), del 13 al 16 de octubre de 2020; en el Workshop “Estudiar la burocracia: problemas, perspectivas y enfoques”, el 18 de septiembre de 2020; y en la reunión del grupo “Gajes del Oficio” (IDAES, UNSAM), el 6 de noviembre de 2020. Fue leído además por Daniela Soldano. A todos, y especialmente a Carla Zibecchi, Daniela Soldano y Patricia Berrotarán –quien revisó las conclusiones preliminares–, agradecemos sus comentarios y observaciones.

*** *E. Pereyra*: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y Universidad Nacional de San Martín (Unsam).

K. Montes: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

las sociedades modernas. Dentro de ello fueron abriéndose camino los estudios sociales e históricos de la ciencia, en los que conviven varias tradiciones analíticas y “oleadas” (Collins y Evans, 2002) que, en líneas generales, ponen su foco en los aspectos endógenos del trabajo científico y su vinculación con la trama social en la que se inscribe. Luego, la discusión en torno a la política científico-tecnológica, como un campo específico de las políticas públicas, adquirió relevancia a medida que los Estados se involucraron en el direccionamiento del trabajo científico por medio de la inversión en investigación y desarrollo (I+D) y los científicos se profesionalizaron (Albornoz, 2007).

Poco interés ha despertado, sin embargo, el estudio de los elencos, estructuras y recursos que los Estados despliegan para el desarrollo y la gestión de sus políticas de ciencia y tecnología. Como señalan Erkki Karo y Rainer Kattel (2015), tales eventos, estructuras y recursos se dan por sentado y parecerían no tener incidencia en esos desempeños y sus eventuales resultados.¹

En este trabajo nos proponemos estudiar la burocracia que en el nivel nacional se encarga de la gestión de ciencia y tecnología (cyt) desde el punto de vista de sus capacidades para la formulación e implementación de políticas públicas, en el entendimiento de que los actores estatales cuentan a la hora de explicar su desarrollo (Isuani, Pereyra y Serafinoff, 2017).²

De ello se desprenden una serie de preguntas que giran en torno de los aspectos cuantitativos y morfológicos de los colectivos que se desempeñaron en las oficinas públicas dedicadas a la gestión de las políticas de cyt, así como de los cualitativos, vinculados con saberes, modos de trabajo y de interacción social.

¿Qué tradiciones de trabajo desarrollaron las burocracias en cada una de las instancias que integran el sistema? ¿Qué rasgos las caracterizaron? ¿Qué recursos y estrategias emplearon para concretar el cumplimiento de las tareas asignadas? ¿En qué medida incidieron en la definición de esas tareas, traducidas en intervenciones en el campo de la cyt? ¿Qué interacciones, en fin, desplegaron para

¹ En la Argentina solo hemos identificado un trabajo, la tesis doctoral de Adriana Bedetti (2015), que estudia la construcción de capacidades estatales en los primeros años de existencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt). En este trabajo se plantea la tensión entre la matriz neoliberal del conjunto de las agencias y estructuras sobre las que descansó el flamante ministerio, y el discurso neodesarrollista que buscó impulsar el diseño de políticas de ciencia y tecnología autónomas orientadas a la redefinición de la estructura productiva argentina.

² Si bien aquí hablamos de burocracia en singular, es conveniente remarcar que estamos ante la presencia de elencos, estructuras y modos de organización del trabajo estatal significativamente diversos que aconsejan una aproximación flexible y plural. Hecha esta aclaración, en el trabajo alternaremos los “usos” de la burocracia en función del grado de abstracción y generalización que demanden los argumentos desarrollados.

–y en– el desarrollo de sus actividades? Estas preguntas remiten a la cuestión del papel que la burocracia ha tenido en relación con el gobierno del campo, su regulación y coordinación, y las capacidades construidas para ese gobierno y regulación.

El período contemplado es el comprendido entre los años 2000 y 2015.³ No es posible emprender un análisis adecuado de los colectivos de la administración pública –en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales– sin un encuadre temporal suficientemente extendido, toda vez que tanto las trayectorias como las prácticas y la explicación que los actores hacen de esas prácticas se construyen a lo largo del tiempo, y sedimentan en patrones reconocibles. No obstante este primer recorte temporal, que incluso puede resultar escaso para los propósitos planteados en este trabajo, tendremos en cuenta la década anterior, porque en ella se produjeron transformaciones decisivas en la política y gestión del sector; así como haremos algunas referencias al período inmediatamente posterior, que bajo un signo político que se ubicó en las antípodas, permitió observar algunas continuidades significativas en lo que concierne al desarrollo y comportamiento de las burocracias estudiadas.

Para el estudio de la burocracia del campo cyt en los términos arriba planteados, hemos seleccionado el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT) y su brazo financiero, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT)⁴ y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Esta diversidad contribuye a profundizar tanto en los aspectos compartidos de los colectivos como en sus diferencias que, como esperamos mostrar y demostrar, imprimen configuraciones específicas, dando lugar a la identificación de tipos de burocracia.

El análisis contempla las condiciones materiales para el desarrollo de la gestión, la caracterización de las burocracias de cada uno de los organismos seleccionados a partir de las tradiciones y saberes que organizan su trabajo, y el

³ El período incluye las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), quienes lideraron una corriente renovada en el peronismo que, de ahí en más, pasó a identificarse con el apellido de sus principales referentes. A los efectos de apreciar la dinámica de rupturas y continuidades, se consideran los años inmediatamente anteriores.

⁴ A partir del reciente cambio de gestión a fines de 2019, la Agencia modificó su nombre y pasó a denominarse Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación, y adoptó como abreviatura I+D+i; asimismo, su condición dentro de la administración pública pasó de organismo desconcentrado a organismo descentralizado (Decreto 157/2020). En este trabajo conservamos el nombre que tuvo desde su creación y durante el período analizado, de manera que la referiremos por la sigla o simplemente como “Agencia”.

desarrollo de capacidades visto desde el punto de vista de la producción, a través de un ejemplo, el proceso de elaboración del plan Argentina Innovadora 2020, más conocido como Plan 2020. Las fuentes empleadas para esta reconstrucción son de diversa naturaleza: los documentos producidos por las mismas oficinas de cyt, la legislación que organiza la intervención estatal en el campo y define las estructuras de gestión, los registros de presupuesto y personal disponibles en la Secretaría de Hacienda de la Nación, los discursos presidenciales de apertura de sesiones del Congreso de la Nación, información periodística, y entrevistas a referentes e informantes clave.⁵

En el primer apartado se brinda un panorama global del desarrollo histórico de la intervención estatal en el campo de la cyt y el lugar que la cuestión de la cyt ocupó en la agenda gubernamental, con el propósito de encuadrar el análisis. El segundo apartado está destinado al análisis de la evolución de los componentes materiales y las estructuras de la gestión, contemplando la función cyt en general y los organismos seleccionados. El tercero contiene una caracterización de la burocracia de los organismos seleccionados en términos tanto de los rasgos compartidos como de los que diferencian a los respectivos colectivos en función de los saberes y tradiciones de trabajo que han desarrollado. El cuarto apartado se concentra en el análisis de la burocracia desde el punto de vista de su producción, tomando como ejemplo el proceso de elaboración del Plan 2020. Cierran el trabajo unas conclusiones en las que se recogen los principales argumentos y hallazgos realizados, y se plantean reflexiones y nuevas preguntas a partir de ellos.

El desarrollo histórico del campo de cyt en la Argentina

La ciencia y la tecnología comenzaron a ser objeto de consideración por parte del Estado en el primer peronismo (1946-1955),⁶ cuando se dieron los primeros pasos

⁵ Hemos realizado veinticuatro entrevistas, la mayoría de ellas entre junio y diciembre de 2019, y dos en modalidad virtual, en septiembre y noviembre de 2020, respectivamente. En todos los casos procuramos preservar la identidad de los entrevistados. Solo la explicitamos cuando citamos un trabajo o artículo con firma o cuando hemos sido expresamente autorizadas a ello. Para el citado de los testimonios, optamos por identificarlos a partir de la máxima posición ocupada por cada entrevistado, y refiriendo al área de trabajo a la que la posición máxima ocupada pertenecía. De esta manera, clasificamos a los entrevistados de acuerdo con el organismo de pertenencia y las áreas de trabajo más relevantes, y asignamos la condición de primera, segunda, tercera y cuarta línea a las posiciones de ministro-presidente, secretario-miembro directorio, subsecretario-gerente y director nacional, respectivamente.

⁶ Hasta ese entonces organizaciones particulares ligadas con la Universidad de Buenos Aires nucleaban a científicos que, en líneas generales, concebían su actividad en términos más bien

para organizar estructuras de gestión de la actividad científico-tecnológica nacional, al tiempo que se creaban institutos y centros de investigación en determinadas disciplinas. Entre otras medidas, se pusieron en marcha el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en 1951,⁷ la Dirección Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en 1952, y se crearon la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en 1950, el Instituto Antártico Argentino en 1951 y la Junta de Investigaciones Científicas de las Fuerzas Armadas y el Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) en 1954.

La actividad científico-tecnológica en nuestro país se inclinaba por la mayor independencia posible respecto de los poderes públicos, en el supuesto de que ello garantizaba su neutralidad y objetividad. En contrapartida, el escenario de la segunda posguerra se caracterizó por la creciente intervención del Estado por la vía tanto del financiamiento como de la creación de instituciones especializadas en la articulación de las actividades de investigación y desarrollo (I+D), tendencia que tuvo su manifestación más ejemplar en el complejo militar-industrial estadounidense. Precisamente, en ese contexto se inscriben las iniciativas del primer peronismo anteriormente mencionadas, y que fueron recibidas de manera ambigua –si no negativa– por los principales representantes de la incipiente comunidad científica local. En todo caso, estos avances permitieron explicitar las tensiones inherentes al campo de la cyT en cuanto al direccionamiento de las actividades en función de un proyecto político.⁸

Dichas tensiones se saldaron en la etapa siguiente a favor del modelo “cientificista” y universalizante de I+D, con la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en 1958. Sin embargo, y bajo el influjo del ideario desarrollista que caracterizó a la década de 1960, la creación en 1956 de dos institutos nacionales: el de Tecnología Agropecuaria y el de Tecnología Industrial (INTA e INTI) dio muestras del interés de los actores estatales por favorecer la vinculación de las actividades de I+D con las

individuales y, en todo caso, orientada por intereses de avance del conocimiento sin vinculación con su aplicación social inmediata. La creación de la Asociación Argentina para el Progreso de las Ciencias data de 1933 (Cfr. Hurtado, 2010).

⁷ Esta agencia tuvo la misma denominación que la que desde 1958 regula la carrera de los investigadores científicos. Como ocurre con otras creaciones institucionales del primer peronismo, es necesario profundizar en el eventual vínculo entre una y otra.

⁸ Cabe señalar que estas tensiones también se verificaron en los países desarrollados, en los que las posiciones a favor de la intervención y planificación de las actividades científico-tecnológicas rivalizaban con aquellas que postulaban la menor intromisión posible por parte de fuerzas e intereses ajenos al campo científico-tecnológico (Elzinga y Jamison, 1996; Albornoz, 2007).

necesidades del desarrollo productivo nacional, y el eco que ello tenía en ciertos representantes de la comunidad científica local.

En esa década se echaron los cimientos del campo científico-tecnológico nacional en lo que concierne a sus rasgos estructurales, que perduraron hasta mediados de la década de 1990: la institución de la carrera científica regulada y administrada por el Conicet, con un alto grado de autonomía; la constitución de una burocracia especializada en una oficina –la Secretaría de Ciencia y Técnica creada en 1969– cuya inscripción institucional y disposición de recursos revelaba el carácter ambiguo e intermitente de la regulación estatal sobre las actividades de I+D; y el desarrollo de institutos y centros de investigación –gran parte de ellos en el marco del Conicet, otros inscriptos en las universidades, y otros con dependencia directa de ciertas áreas del Estado– con márgenes de autonomía considerables. Este cuadro se completaba con la débil relación de las universidades públicas⁹ con las actividades científico-tecnológicas: más allá de alojar en su seno a institutos y centros de investigación, participaban en escasa medida en la promoción y sostenimiento de la I+D, privilegiando un perfil profesionalista. Por último, pero no menos importante, la exigua asignación de recursos al sector ponía de relieve que las actividades de I+D ocupaban un lugar marginal en la agenda pública,¹⁰ lo que a su turno contribuía a reforzar los rasgos estructurales que caracterizaban al campo.

En este marco se produjeron algunos desarrollos significativos como, por ejemplo, en los campos de la energía nuclear, las ciencias médicas y biológicas y la experimentación en manejo agropecuario. Ellos obedecieron a la existencia de equipos de trabajo que lograron consolidarse y preservar su autonomía en escenarios caracterizados tanto por la incertidumbre de las líneas de política

⁹ Las universidades privadas tradicionalmente desarrollaron solo programas de enseñanza, por lo que la actividad de investigación era marginal o inexistente. Recién a partir de la década de 1990 algunas de ellas –como la Universidad de San Andrés o la Torcuato Di Tella– incorporaron de manera más activa la función de investigación en sus proyectos institucionales.

¹⁰ La marginalidad de la cuestión de la cyt en la agenda pública puede asociarse al menos con tres factores: a) el carácter periférico del desarrollo capitalista en nuestro país, que deriva en la recepción pasiva de las innovaciones tecnológicas y su adaptación tardía, en todo caso por vía de empresas oligopólicas cuyas actividades de I+D están externalizadas; b) el desarrollo autocentrado de la comunidad científica, con énfasis en la denominada investigación básica, y la creencia de que los frutos de las investigaciones seguían un camino lineal y espontáneo hacia su apropiación por parte de la sociedad; y c) el escaso convencimiento de los actores políticos en torno a la potencialidad de la ciencia y la tecnología como llave para el desarrollo nacional. En tales condiciones, el campo de la cyt y sus vinculaciones con las actividades productivas y sociales siguió un derrotero alimentado por iniciativas puntuales y localizadas que no respondían a plan alguno.

para el sector en su conjunto como por el creciente clima de represión, con su consiguiente impacto en la vida universitaria y de los centros de investigación.¹¹

Desde la recuperación de la democracia en 1983, el reconocimiento por parte de los actores políticos y estatales de la necesidad de reestructurar el campo científico-tecnológico impulsó una agenda que buscó alterar la distribución de los recursos de poder dentro de él: fortalecer la Secretaría de Ciencia y Técnica (creada en 1973 sobre la base de la preexistente de 1969) en su papel de organismo rector de las políticas de cyT involucraba quitarle el poder que de hecho tenía el Conicet en ese terreno. A su turno, la planificación plurianual teniendo en cuenta la identificación de los requerimientos de desarrollo socioproductivo en consonancia con un modelo definido por las autoridades políticas, suponía direccionar los programas de trabajo de los diversos institutos y centros de investigación en pos de áreas prioritarias y de vacancia. Fortalecer la función de investigación en las universidades implicaba incorporarlas como actor en la definición y desarrollo de los programas y líneas de I+D. Por último, la vinculación de la producción científico-tecnológica con las demandas y necesidades de los sectores productivos buscaba constituirse en uno de los organizadores de los esfuerzos y recursos invertidos en el sector.

Estas líneas programáticas lograron un momento de definición e implementación durante la década de 1990. Si a principios de ella la promulgación de la Ley 23877, de Innovación Tecnológica, daba un paso decisivo en el desarrollo de instrumentos para la vinculación entre el mundo de la ciencia y el mundo productivo, la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) por el decreto 1660/96 suponía la concentración de los diversos instrumentos de promoción de proyectos de I+D en un organismo especializado, quitándole al Conicet una poderosa herramienta.¹² Por el decreto

¹¹ No es este el lugar para abundar sobre las trágicas consecuencias que las dictaduras militares tuvieron para el desarrollo del sistema científico nacional: desde la tristemente célebre “Noche de los bastones largos”, que al comienzo del golpe militar de 1966 suprimió de manera violenta la libertad académica en la UBA y provocó el alejamiento y exilio de una considerable cantidad de profesores e investigadores universitarios, hasta el terrorismo de Estado practicado sistemáticamente por la dictadura de 1976-1983, que supuso, además de lo anotado anteriormente, la desaparición forzada de personas. El redireccionamiento de los programas de investigación y el empobrecimiento del sistema científico-tecnológico en sus líneas generales fueron rasgos de esta época que se verificaron en el marco de estructuras organizativas que permanecieron inmodificadas (Cfr. Bekerman, 2016).

¹² Este despojo fue sin embargo parcial, ya que el organismo conservó funciones de promoción por medio del financiamiento de becas doctorales y posdoctorales, así como de proyectos de investigación.

1273/96 se estableció, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC), con el propósito de que los diversos ministerios participaran en la definición de las políticas y estrategias de cyt. En la misma línea, en 1997 se creó el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) como instancia de articulación y coordinación de iniciativas, estrategias y prioridades de I+D entre las provincias y Nación.

Estas innovaciones serían coronadas con la sanción, en 2001, de la Ley 25467, por la que se instituyó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), y en la que se condensaban las transformaciones transitadas, precisándose las responsabilidades del Estado en materia de promoción del desarrollo científico-tecnológico, la estructura del sistema y las pautas para su financiamiento y evaluación.

Todas estas iniciativas tuvieron origen en el seno del sistema de cyt, y se caracterizaron por una fuerte conexión con la agenda internacional que para ese entonces se venía planteando en este campo, y que giró en torno de la idea de los sistemas de innovación (Mallo, 2011; Albornoz y Gordon, 2011).¹³ Las iniciativas contaron con el apoyo aislado de segundas filas de los elencos gubernamentales, que no encontraron obstáculos por el carácter justamente marginal que la cuestión ocupaba en la agenda del gobierno (Del Bello, 2014).

En los inicios del siglo XXI, como fruto de la agenda que promovieron los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) en el marco de un proyecto político –“desarrollo con inclusión”–, la ciencia y la tecnología fueron convocadas con un papel específico para desarrollo nacional.

La visibilización de la cyt como cuestión objeto de políticas se expresó en una serie de concreciones: el aumento del presupuesto educativo, incluyendo el destinado a las universidades, hasta llegar al 6% del PBI; la creación de nuevas universidades; el aumento de los recursos destinados al campo de cyt –que tenía como meta el 1% del PBI, aunque nunca alcanzó en el período

¹³ De forma tal que, en palabras de Francisco Suárez, el sistema científico argentino –y por extensión las políticas con él asociadas– era “exogenerado” y “endodirigido” (citado en Albornoz y Gordon, 2011). El sistema nacional de innovación es un enfoque asociado con el desarrollo de las corrientes evolucionistas que cuestionaban el lugar exógeno que el desarrollo tecnológico tiene para la escuela neoclásica del pensamiento económico. De clara inspiración schumpeteriana, el evolucionismo postulaba la complejidad de la innovación tecnológica, y las limitaciones que los supuestos de la racionalidad exhaustiva típicos del enfoque neoclásico presentan no solo para su comprensión, sino también para orientar intervenciones públicas. Para mayores precisiones, ver Mallo, 2011.

considerado esa proporción—, traducido tanto en el aumento de los salarios de los investigadores como en el incremento de las becas, así como en la repatriación de investigadores radicados en el exterior y el equipamiento de laboratorios; la reanudación de la práctica de planificación por medio de la elaboración de propuestas plurianuales y la creación de empresas de alta tecnología (Albornoz y Gordon, 2011; Isturiz, 2015; Emiliozzi y Unzué, 2015). El impulso al sector fue coronado con la jerarquización del área del trabajo estatal encargada de la definición de las políticas de cyt y la regulación general del campo: a fines de 2007, con el cambio de gobierno, la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT) pasaría a convertirse en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT).

En síntesis, en la década de 1990 la cuestión de la ciencia y la tecnología solo estuvo en la agenda de los funcionarios técnicos y burócratas directamente vinculados con este campo, con algún apoyo aislado de actores políticos. Esa marginalidad relativa en el nivel local estaba acompañada de una fuerte conexión con las tendencias internacionales que organizaban en ese entonces al campo bajo el concepto “llave” de innovación, y brindaría un considerable margen para la introducción de las transformaciones institucionales y organizacionales del campo cyt. En los inicios del siglo XXI —el período considerado en nuestra investigación—, esos desarrollos de la década anterior fueron potenciados a partir de la jerarquización del campo, por medio de la creación del MINCYT a fines de 2007. Esto estuvo en consonancia con la visibilización que los gobiernos kirchneristas buscaron darle a la cuestión de la cyt, y el papel que en la construcción de su proyecto político ella ocupaba. Si bien esta innovación no es menor, ella se monta sobre las preexistentes, y es en realidad en las políticas impulsadas para el sector en que puede advertirse un contraste pronunciado entre ambos momentos identificados.

La prioridad asignada a la cyt se debilitaría significativamente a partir de la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), durante la cual este campo recuperaría el lugar marginal en la agenda gubernamental que históricamente lo ha caracterizado.¹⁴ Esa pérdida de relevancia se puso de manifiesto en el retroceso

¹⁴ Para algunos de nuestros entrevistados, la agenda de cyt mantuvo continuidad desde la década de 1990: *“la ciencia y la tecnología, por lo menos desde los actores involucrados directamente (...) desde la creación de la Agencia, prácticamente fue una política de Estado. Sin intención o con intención, se siguió toda una política de Estado, que tuvo altibajos (...) Los bajos fueron en los noventa cuando mandaron a los científicos a lavar los platos, y volvió a tener bajos en el gobierno actual [presidencia de Mauricio Macri] (...) si bien el discurso es que la ciencia es muy importante (...) Pero la política de Estado se dio como tal, consciente o inconscientemente (...) Que fue de crecimiento, de crecimiento*

de la inversión en cyT, y fue coronada de manera simbólica con la supresión del rango ministerial que el área había logrado en 2007.¹⁵

Como consecuencia del desarrollo histórico brevemente reseñado, quedó configurado un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación dentro del cual es observable cierta “división del trabajo” que, como ya señalamos, buscó separar las funciones de planificación y definición de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), la promoción de las actividades de I+D, y su ejecución. El MINCYT se reserva la regulación general del SNCTI, contando para ello con diversas instancias colegiadas como GACTEC, COFECYT y CICYT, y con el desarrollo de la actividad de planificación que bajo la forma de planes de distinto alcance, busca imprimir dirección al trabajo de I+D. La ANPCYT cumple la función de promoción, por medio de diversas líneas de financiamiento de proyectos de I+D, convirtiéndose en el principal “brazo financiero” del sistema cyT. El Conicet, por su parte combina funciones de promoción y gestión de la actividad sustantiva –la ejecución de proyectos I+D en los institutos y centros de investigación que nuclea–, ya que administra las carreras de investigador y personal de apoyo, y gestiona becas e incentivos para el desarrollo de proyectos de investigación. Por último, los diversos centros e institutos de investigación –gran parte de ellos pertenecientes al Conicet, pero también, por fuera de ese organismo, inscriptos en las universidades y otras áreas de gestión pública– desarrollan la función de ejecución.

En suma, el SNCTI, tal como quedó definido en la Ley 25467, contempla el conjunto de organizaciones e instituciones encargadas de la producción y transferencia de conocimiento, que se caracterizan por campos de especialización, trayectorias y pertenencia institucional sumamente variados.¹⁶ Las burocracias de los organismos encargados de su regulación y promoción (el

pronunciado desde el 2002 hasta principios del 2015. En el 2015 tenía restricciones presupuestarias importantes, pero nosotros también fuimos beneficiados respecto del resto [de la administración pública]” (MINCYT, cuarta línea, Área Administración).

¹⁵ El área volvió a ser una secretaría bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, que agregó a su denominación la expresión “Ciencia y Tecnología” para evidenciar la modificación adoptada en 2018. Al momento de escribir este trabajo, la gestión del presidente Alberto Fernández iniciada a fines de 2019 parece estar dispuesta a retomar, aunque con matices y en un contexto bien diferente, la agenda del desarrollo con inclusión social, de manera tal que la cyT volvería a ser una prioridad para ese fin.

¹⁶ No reproducimos aquí, por cuestiones de espacio, el detalle de ese conjunto. Para esta información se puede consultar el portal de Información de Ciencia y Tecnología Argentino (SICYTAR) del MINCYT: <https://sicytar.MINCYT.gov.ar/estadisticas/#/instituciones> [visita: 12/2/2021].

MINCYT¹⁷ y bajo su dependencia, el Conicet y la ANPCYT) son las que ocupan el centro de nuestra atención, y que para simplificar, denominaremos de aquí en más “burocracia cyt”.

Recursos y estructuras

En este apartado realizamos una apretada síntesis de los aspectos cuantitativos y morfológicos que, en un considerable grado de agregación, completan los elementos de encuadre para el análisis de la burocracia cyt.

Los componentes materiales: recursos financieros y personal

Para el análisis general de los recursos financieros y del personal involucrados en el desarrollo de los organismos seleccionados, partimos de considerar su participación en el presupuesto, y la proporción que guarda como inversión en relación con el PBI. A lo largo del tiempo se advierten variaciones más o menos significativas que expresan la relevancia que el campo cyt fue adquiriendo o perdiendo en el menú de políticas y cuestiones atendidas por los gobiernos. En este sentido, no es tanto la participación relativa frente a otros rubros del gasto y la inversión pública –que de por sí es reducida tanto medida en términos del PBI como del presupuesto general– como el ritmo y medida de crecimiento/decrecimiento lo que arroja información más interesante.

Como marco general, interesa destacar que, de acuerdo con el reporte de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) para el año 2015, la región de América Latina y el Caribe tuvo un escenario de crecimiento favorable de la inversión en I+D desde los inicios del siglo XXI: “La inversión en I+D [...] pasó de casi 27.000 millones de dólares [...] en 2004 a más de 60.000 millones en 2013, es decir un crecimiento del 126%”. Medida esta inversión en términos del PBI regional, el indicador alcanzó en 2013 un valor general para la región de 0,77%. El único país que se posicionó por encima de ese promedio, superando el 1%, fue Brasil (1,24). La Argentina, por su parte, alcanzó el 0,62%, siendo el segundo país de la región en esta materia.¹⁸

¹⁷ Aun cuando, como ya se explicó, el área experimentó cambios durante el período analizado, para simplificar referiremos a ella de aquí en más por el rango de mayor jerarquía alcanzado.

¹⁸ Tomado de: <http://www.rieyt.org/> [visitado 24/2/2018]. La relación I+D/PBI de otros países de la región es la siguiente: México, 0,50%; Chile, 0,40%; Colombia, 0,26%. En la referida publicación se agrega que “comparativamente, la inversión de los países de ALC e Iberoamérica

Los gobiernos kirchneristas se propusieron –como señalamos anteriormente– alcanzar una inversión en I+D del 1% del PBI. Si bien esa meta no se cumplió, el comportamiento fue ascendente durante el período considerado, en el que se recuperaron los valores luego de la debacle de la crisis de 2001, por la que estos se desplomaron al 0,39%. Así, en 2003 la proporción se sitúa en valores similares para iniciar un aumento paulatino de año en año hasta llegar al 0,62% ya mencionado, con ciertos altibajos en años puntuales (2008, en que cae al 0,47%, vinculado con la crisis *subprime*, y 2013-2014, en el marco del estancamiento relativo de la economía, cuando la proporción se situó en 0,62 y 0,59%, respectivamente). En cambio, la tendencia fue declinante durante el gobierno de Mauricio Macri.¹⁹

En ese contexto general es posible inscribir el desarrollo que, en términos presupuestarios, tuvieron las agencias encargadas de la regulación y gestión del campo de cyt:²⁰ luego de un continuo y sostenido ascenso –que incluso resiste el impacto de la crisis iniciada en 2008–, los recursos asignados experimentaron cierto retroceso e incluso descenso a partir de 2011, con excepción de los correspondientes al Conicet, que muestran una tendencia al amesetamiento. En efecto, en el año 2003 los recursos asignados fueron casi 99 millones de dólares, que hacia 2015 ascendieron a casi 906 millones de la misma moneda.²¹

continúa siendo mucho más baja a la inversión realizada por los países industrializados. Por ejemplo, Israel y Corea superan el 4%, mientras que Alemania y EE. UU. están cerca del 2,8%”.

¹⁹ RICYT, <http://dev.riicyt.org/ui/v3/comparative.html?indicador=GASTOxPBI> [visitado 24/2/2018].

²⁰ La reconstrucción de la información presupuestaria se ha realizado a partir de las siguientes fuentes: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto, Cuenta de Inversión años 2000 a 2016, para el total nacional; “Estudio de sectores y organismos desde la óptica del Presupuesto Nacional” (2017), análisis realizado por Julieta Olivieri para el MINCYT, la Agencia y el Conicet; y Stefani (2017). Siguiendo la metodología adoptada por este último, hemos convertido los valores del presupuesto a dólares según la serie del tipo de cambio del BCRA, a los efectos de evitar las distorsiones asociadas con la dinámica inflacionaria de la economía nacional a lo largo del período objeto de análisis. Por cuestiones de espacio no se incluyen los cuadros y gráficos en los que tal información ha sido sistematizada.

²¹ El retroceso se concentró, en el caso del MINCYT en los años 2011 y 2012, en que su presupuesto descendió de 225 a casi 209 millones de dólares, y en los años 2014 y 2015, en los que los recursos fueron 310 y 230 millones de dólares, respectivamente; caída que continúa en 2016, en que el presupuesto fue de 220 millones de dólares. Los altibajos y retrocesos fueron más pronunciados en el caso de la Agencia, y también se manifestaron en los años indicados anteriormente: su presupuesto descendió de 99 en 2009 a 98 millones de dólares en 2010, para recuperarse en 2011 a 121, y retrocediendo nuevamente en 2012 a 106 millones de dólares; en los años 2014 y 2015, el descenso fue de 176 a 120 millones de dólares, y 113 en 2016. En

Si esta fue la dinámica general que experimentaron los recursos, el análisis de la participación porcentual en el presupuesto que tuvieron los distintos organismos permite apreciar matices vinculados tanto con las estrategias del gobierno en relación con el lugar que la CYT ocupó en su agenda como con las capacidades para retener los recursos en contextos de mayores dificultades y escaseces. El crecimiento en la participación que las oficinas de CYT tuvieron de año en año fue, en líneas generales, mayor al del total general. En los años en que el incremento presupuestario fue negativo (los primeros de la serie), el retroceso fue menos pronunciado. Luego, en consonancia con el comportamiento de la inversión en I+D en proporción del PBI anotado más arriba, el año 2008 registra una disminución en la participación, comportamiento que se repetiría en años siguientes, en los que la economía argentina experimentó un estancamiento.

Otra cuestión a destacar es que las distintas áreas consideradas fueron siendo objeto de una asignación presupuestaria disímil de año en año. Cuando los recursos dispuestos para el MINCYT experimentaban una variación significativa, los asignados al Conicet o la ANPCYT crecían en menor proporción: entre los años 2002 y 2003, la entonces SECYT mejoró sus recursos en un 111%, mientras que el Conicet lo hizo en alrededor de un 30%; lo que se reiteraría entre los años 2004 y 2005 (75,7 y 30,6%, respectivamente), 2006 y 2007 (64,7 y 42%, respectivamente), 2008 y 2009 (60,2 y 44%, respectivamente) y 2010 y 2011 (55,1 y 28,5%, respectivamente). En contrapartida, en otros años eran la Agencia o el Conicet los organismos cuyos recursos crecían por encima del promedio general en proporciones significativas (2014 para la primera; 2004, 2006 y 2012 para el Conicet).

Lo cierto es que, más allá de tales variaciones, la asignación presupuestaria para el sistema científico-tecnológico tuvo un comportamiento consistente con el lugar que los gobiernos le dieron dentro de la agenda, y que el amesetamiento asociado con las dificultades de la economía se continuaría y profundizaría desde la asunción del gobierno de la alianza Cambiemos, en que la variación porcentual de los recursos presupuestados se ubica siempre por debajo del promedio del crecimiento del presupuesto total, afectando en particular a la ANPCYT, y en menor medida al Conicet, que logró sostener un comportamiento más favorable (Stefani, 2017 y 2018).

contrapartida, el Conicet mostró un comportamiento ascendente en todos los años considerados, incluido el primer año de la gestión de Mauricio Macri, aun cuando desde 2011 ese ritmo fue mucho más moderado, de 527 en 2012 a 557 millones de dólares en 2016.

En lo que concierne al personal, la información aportada por la RICYT —que comprende al SNETI en su conjunto—, permite apreciar la expansión asociada con el incremento de los investigadores incorporados al sistema, en consonancia con el comportamiento del presupuesto: en el año 2000 se registraban alrededor de 40.000 investigadores, que para el año 2015 ascendían a poco más de 82.000. Ese incremento muestra un ritmo mucho más intenso que el observado en el caso de las dos categorías restantes, las del personal técnico (de alrededor de 5.800 a 13.900 para 2000 y 2015, respectivamente) y el personal de apoyo (de alrededor de 5.300 a 11.800 para los mismos años, respectivamente), que por otra parte tienden al estancamiento e incluso disminución en los últimos años de la serie.

Centrando la mirada en los organismos objeto del análisis, es el Conicet, obviamente, el que concentra el grueso del personal y experimenta un ritmo de crecimiento mayor que el del MINCYT en los años considerados.²²

Sin embargo, a partir de su creación, el MINCYT incrementó notablemente su personal, ya que la SECYT tenía 114 agentes en el año 2002, que a partir de 2008 se quintuplicaron, pasando a ser 546 en 2015. Ello no obedeció solamente a la necesidad de incorporar áreas de apoyo que hasta ese momento se resolvían en el marco de la dependencia previa (típicamente lo referido a aspectos legales y de gestión del personal). También fue consecuencia del proceso de regularización de agentes que habían ingresado como contratados:

... se transparenta una situación. Porque había contratos muy precarizados que pasan a formar parte de una planta, que no dejan de ser contratos, pero son contratos de empleo (...) antes eran contratos de servicios, locaciones de servicio, algunas locaciones de obra (...). El objetivo cuando se transforma en Ministerio, y teníamos las herramientas para hacerlo, es que deje de haber esos contratos precarios (...). Eso da un incremento importante. Y (...) se tuvieron que desarrollar (...) las áreas de Administración. Si bien teníamos una Dirección de Administración como Secretaría, no se llamaba Dirección de Administración, se llamaba Coordinación de Administración Financiera, con la misma cantidad de gente (...) se crea la Dirección de Asuntos Jurídicos,

²² Lamentablemente tuvimos un desencuentro con la información correspondiente al personal de la ANPCYT que no pudimos remediar antes de la publicación del trabajo. De manera que carecemos de los datos precisos tal como han sido sistematizados en Salas (2017), que constituye nuestra fuente principal. En los inicios de la ANPCYT, según informó uno de nuestros entrevistados, el personal rondaba en alrededor de ochenta agentes, y hacia 2015 ascendía a un total de doscientos, aproximadamente.

la Dirección de Despacho, la Dirección de Recursos Humanos, que antes eran coordinaciones pequeñas. Eso hace que la planta se desarrolle un poco más (MINCYT, cuarta línea, Área Administración).

Al igual que en el caso de los recursos presupuestarios, es interesante observar la participación porcentual del personal de las oficinas consideradas en comparación con el total general, y la variación que de año en año experimentó esa participación. El personal del campo de CYT creció a un ritmo mayor que el total de la administración pública nacional, y en los años iniciales de la serie en que hubo disminución de plantas, los organismos tuvieron un comportamiento negativo más atenuado: si de 2001 a 2002, en plena crisis, la administración pública nacional perdió cerca del 10% del personal, el de la SECYT se mantuvo, y el Conicet experimentó un muy leve retroceso del 0,18%.

De acuerdo con la información aportada por el Sistema Integral de Recursos Humanos (SIRHU) y la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP), sistematizada en Salas (2017), las características más salientes del personal del Conicet y el MINCYT en el período 2000-2016 pueden resumirse de la siguiente manera:

- *Cantidad de cargos presupuestados y designaciones.* Como lo señalamos anteriormente, la planta del MINCYT se multiplicó, desde 2002 a 2016, por casi cinco veces, siendo este comportamiento más pronunciado en lo que se refiere al personal contratado. En el Conicet es notable también el aumento entre los años 2000 y 2016, ya que se más que duplica. Pero ese desarrollo alcanzó un ritmo mayor en el personal de las carreras de investigación y apoyo a la investigación, y sobre todo en el personal contratado, que pasó de 105 a 1.417 agentes. En contrapartida, el personal administrativo encuadrado en el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)²³ –que es el objeto de nuestro estudio– se redujo prácticamente en un 25%.
- *Edad promedio.* A lo largo de la serie de tiempo considerada se observa una renovación en los elencos que se expresa en la disminución de la edad promedio. En el MINCYT el descenso está traccionado fundamentalmente por el personal contratado que, como se señaló anteriormente, es el que experimentó el aumento más pronunciado. Así, la edad promedio descendió en esta categoría de 43 a 37 años. Sucede lo contrario en el

²³ Este sistema regula la carrera administrativa en nuestro país desde el año 2008, siendo su antecedente inmediato el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), creado a principios de la década de 1990.

personal de planta encuadrado en el SINEP, cuya edad promedio aumentó de 34 a 47 años. Un comportamiento similar es posible registrar en el personal del Conicet: una disminución en investigación y apoyo a la investigación (de 48 a 45) y en agentes contratados (de 67 a 38), y un aumento en los elencos administrativos (de 41 a 50).

- *Sexo.* La distribución del personal de ambos organismos por sexo pone de relieve la tendencia hacia la feminización de las plantas de personal que predomina en la administración pública. No obstante, importa destacar que en el MINCYT se observa un cierto equilibrio progresivo entre hombres y mujeres, y que ello es más acusado en el universo de los agentes contratados. En los elencos del Conicet, por su parte, el punto de partida de la serie es con una mayor proporción general de hombres, relación que se invierte en el último año considerado. Como ha ocurrido con los otros atributos que venimos analizando, esas proporciones son más pronunciadas en la categoría de investigación y apoyo a la investigación así como en la de los agentes contratados, y la tendencia a la feminización es fuerte desde el inicio de la serie en el caso de los elencos administrativos enrolados en el SINEP.
- *Nivel educativo.* Tanto en el MINCYT como en el Conicet se observan colectivos con un progresivo aumento de las credenciales que acreditan formación superior. Por cierto, esta que constituye una tendencia en el seno de la administración pública en conjunto, adquiere en el campo de la gestión de CYT una robustez justificada. Y si ello resulta una obviedad en la categoría de investigación y apoyo a la investigación dentro del Conicet, no deja de ser relevante a la vez que llamativo el avance en el personal SINEP tanto en el referido organismo como en el MINCYT. La serie arranca con un 4,8% del personal SINEP del MINCYT con título universitario, que asciende al 40,2% en el último de los años considerados. La misma categoría en el Conicet también experimenta un comportamiento similar, aunque no tan pronunciado, ya que la participación porcentual de los agentes con titulación universitaria pasa de 20,6 a 36,9.
- *Antigüedad media.* Es quizás en este indicador que se observa con mayor claridad el proceso de renovación de los elencos que experimenta el MINCYT, ya que de 31 años en 2002, la antigüedad media de los agentes encuadrados en SINEP descendió a 14 en 2016. Este descenso es paulatino entre 2002 y 2013 y se acentúa desde 2014, expresando

tanto la ampliación de la planta permanente con el ingreso de agentes jóvenes, como la propia dinámica vegetativa del personal. La rotación es más pronunciada en el caso del personal contratado, cuyo promedio oscila en torno a los tres años. En cuanto al Conicet, la antigüedad media del personal de investigación y apoyo a la investigación desciende levemente de once a diez años; en contrapartida, aumenta notablemente en el personal SINEP, de siete a veinte años, lo que pone de manifiesto el envejecimiento relativo del personal administrativo.

En suma, estos datos permiten advertir, en este nivel de agregación y en lo que concierne fundamentalmente al personal SINEP, una fuerte estabilidad en la burocracia del Conicet, que presenta los rasgos típicos asociados con la administración pública nacional del período: feminización importante, avance moderado en las credenciales universitarias y cierto envejecimiento relativo. En la burocracia del MINCYT, estos rasgos se ven atenuados por la dinámica de renovación involucrada por la misma creación del ministerio, al tiempo que la especialización por vía de la formación superior adquiere mayor relevancia aún. Esta aproximación es profundizada y enriquecida en el próximo apartado a partir de los aportes y testimonios de los propios actores del campo cyt.²⁴

Las estructuras de la gestión

Tal como lo señalamos en el primer apartado, las estructuras de gestión adquirieron su actual configuración en la década de 1990, cuando a partir de la creación de la ANPCYT como “brazo financiero”, se buscó producir una alteración en el balance de poder dentro del campo cyt en favor de la entonces SECYT, y en detrimento del Conicet. Desde el punto de vista organizativo, ese proceso se vio coronado con la jerarquización de la secretaría, al convertirla en ministerio a fines de 2007.

La pretensión de establecer una división del trabajo tal que las funciones de planificación y regulación, promoción y ejecución de las políticas de cyt estuvieran separadas, encontró límites en las tradiciones y prácticas construidas y consolidadas desde el momento en que estas organizaciones fueron creadas y se desarrollaron. A su turno, si la articulación y coordinación han constituido una necesidad constante para un adecuado funcionamiento del sistema, las

²⁴ En lo que concierne a la Agencia, si bien no contamos –como ya señalamos en la nota anterior– con información equivalente, los referentes entrevistados dan cuenta de una estabilidad y profesionalización relevante del personal.

innovaciones introducidas la acrecentaron. Las instancias destinadas a facilitar y sostener esas funciones, como el GACTEC, la CICYT y el COFECYT, tuvieron un desempeño similar al de las promovidas en otros campos de políticas públicas: su eficacia dependió del impulso e iniciativa de figuras individuales antes que de la institucionalización de procesos de interacción entre los diversos actores del sistema.

Aún con estos límites, la especialización relativa resultante de esta división del trabajo tuvo cierta expresión en el modo en que se organizó cada uno de estos organismos, y conllevó aprendizajes institucionales significativos. Antes que una descripción de las estructuras de la gestión,²⁵ importa avanzar en su análisis desde la perspectiva de las funciones que, como consecuencia de esa especialización relativa, buscaron desarrollar.

Sin dudas, el MINCYT constituye la unidad de gestión que mayor desarrollo ha desplegado en el período considerado, a partir de una estructura acotada cuando su rango era de secretaría. Hacia mediados de la década de 1990 las actividades se organizaban en tres direcciones nacionales que expresaban con claridad los ejes de trabajo: planificación y evaluación, instrumentos de promoción, y coordinación institucional. El esquema, tal como se establece en el Decreto 1274/96, se completaba con tres organismos descentralizados –el Conicet, la Fundación Miguel Lillo, la Comisión Nacional de Energía Atómica– y la ANPCYT, organismo desconcentrado. En términos ideales, la dirección de planificación y evaluación de políticas elaboraba los lineamientos generales para el desarrollo del sistema científico tecnológico nacional por medio de planes plurianuales en los que se definían las prioridades que orientaban ese desarrollo. La dirección de instrumentos de promoción, por su parte, diseñaba las estrategias y dispositivos a ser ejecutados por el Conicet y la ANPCYT. La dirección de coordinación institucional, por último, velaba por la articulación general del sistema. De esta manera, en la concepción de los funcionarios y técnicos responsables de este diseño institucional y organizacional, la SECYT constituía la pieza estratégica para “lubricar” un funcionamiento consistente del SNCTI en su conjunto.

La creación del MINCYT involucró la afirmación de la centralidad que se pretendía otorgar a la dirección política del SNCTI. En el rediseño de las

²⁵ Su definición con arreglo a la normativa vigente puede encontrarse en las páginas institucionales correspondientes. Para el MINCYT, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia> y <https://datos.MINCYT.gob.ar/#/>; para el Conicet, <https://www.conicet.gov.ar/>; y para la ANPCYT, <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia> [visita 18/1/2021].

estructuras, no obstante el mayor despliegue y diferenciación funcional que experimentaron, se mantuvieron los ejes anteriormente señalados. Dos secretarías a cargo de las actividades de planificación y articulación/coordinación del sistema respectivamente, y una subsecretaría responsable de las actividades de apoyo, resolvieron el esquema básico de la reorganización de las áreas de trabajo que, al igual que en la estructura previa, se completaba con una serie de organismos descentralizados y desconcentrados bajo su órbita: además del Conicet, la ANPCyT y la Fundación Miguel Lillo, el Banco Nacional de Datos Genéticos, la Fundación Argentina de Nanotecnología y la Fundación Manuel Sadosky (Decisión Administrativa 85/2008). Por último, el área de relaciones internacionales, con rango de dirección nacional, tenía dependencia directa de Unidad Ministro.²⁶

Los ejes de planificación y articulación/coordinación se vieron fortalecidos como consecuencia de una mayor diferenciación funcional en su interior, que expresó el interés por construir y/o consolidar capacidades específicas. La Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación –cuyo punto de partida fue la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación en la organización anterior– se organizó en dos subsecretarías, la de Estudios y Prospectiva y la de Políticas en CTI. Ambas se abrieron a su vez en dos direcciones nacionales respectivamente: Estudios e Información Científica, por un lado, y Desarrollo Tecnológico e Innovación y Políticas y Planificación, por el otro. La estructura de esta subsecretaría se completaba con una Dirección de Promoción y Cultura Científica.

Por su parte, la Secretaría de Articulación Científico Tecnológica, que también tuvo sus antecedentes en la antigua Dirección Nacional de Coordinación Institucional, se estructuró en dos subsecretarías, la de Coordinación Institucional, con dos direcciones nacionales –Recursos Físicos de CTI y Redes Institucionales en CTI– y la de Evaluación Institucional, con una dirección nacional de Programas y Proyectos.

El rango ministerial alcanzado por el área implicó la creación y desarrollo de una Subsecretaría de Coordinación Administrativa, a cargo de la gestión presupuestaria, contable y de personal, y el respaldo jurídico de las intervenciones de la unidad.

²⁶ En 2014 se suma con igual jerarquía y dependencia el área de cooperación e integración institucional, que reunía a las direcciones de Relaciones Interjurisdiccionales, Relaciones con las Provincias, Municipios y ONG, y Cooperación a Jóvenes Científicos.

Este esquema merece algunas consideraciones. En primer lugar, involucra el establecimiento de condiciones para el desarrollo de una mayor capacidad analítica, con el propósito de alimentar la elaboración de instrumentos y estrategias destinadas a la promoción orientada de la actividad científico-tecnológica y las posibilidades de su transferencia a otras esferas de la actividad social. Tanto los estudios de prospectiva como el desarrollo de un sistema de información científica, incluida la actividad de “vigilancia tecnológica”,²⁷ habían tenido una expresión incipiente en el período previo, y es con la creación del MINCYT que encontraron una oportunidad para consolidarse.

En segundo lugar, la jerarquización de las actividades destinadas a garantizar la vinculación entre los diversos componentes del SNCTI, así como con los de otros países, supone la construcción y consolidación de capacidades relacionales.²⁸ Este propósito básico para el adecuado funcionamiento del sistema se extiende al relacionamiento con los diversos usuarios potenciales de la producción científico-tecnológica. La Secretaría de Articulación Científico Tecnológica concentra el conjunto de actividades que potencian las relaciones internas; mientras que las relaciones entre el sistema científico-tecnológico y otros sectores y áreas de la actividad social –fundamentalmente las de carácter productivo– están contempladas dentro de la Secretaría de Planeamiento y Políticas en CTI.²⁹

En tercer lugar, en relación con las capacidades administrativas,³⁰ la creación del MINCYT tuvo un verdadero carácter fundacional, ya que más allá de la

²⁷ La vigilancia tecnológica supone la exploración exhaustiva de la frontera en un campo de conocimiento determinado a partir de herramientas específicas: *“empezás a buscar en bases de todo el mundo, bases de datos de patentes, artículos en journals, noticias económicas, etcétera, qué hay (...) y para hacer esa búsqueda tenés que tener un árbol de términos clave, para que te traiga ese software información relevante”* (MINCYT, tercera línea, Área Planeamiento y Políticas en Ciencia).

²⁸ Por cierto, estas capacidades son demandadas en mayor o menor medida para el desarrollo de todas las actividades, incluidas aquellas destinadas a la producción de insumos internos o intermedios. No obstante, en este caso cobran un relieve específico.

²⁹ *“En términos de estructura organizativa (...) no se ha movido demasiado desde lo que es la segunda mitad de la década de los noventa (...) cuando es ministerio lo que era la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación, que la ejercía una sola persona que hacía todo, se dividió en dos secretarías (...) Me acuerdo que nuestro jefe (...) decía ‘lo que yo hacía solo, con todos ustedes, se repartió en dos secretarías y crearon una superestructura’ (...) Entonces como que ahí se abre (...) generando todo lo que tiene que ver con articulación, lo cual me pareció (...) importante (...) una de las secretarías se dedica a las cuestiones más internas del sector científico y tecnológico, a articular y a aceitar todos esos engranajes (...) Y después Políticas y Planificación, que es esta. Que digamos que es una estructura de funciones, unos planifican, otros articulan, es esto”* (MINCYT, cuarta línea, Área Políticas en CTI).

³⁰ Para ellas valen las mismas observaciones realizadas en la nota 28.

existencia previa de instancias de trabajo de este tipo, en verdad el grueso era desarrollado por la unidad específica dentro del ministerio del cual dependía la antigua SECYT (Educación).

En suma, las estructuras del MINCYT mantuvieron los ejes que contribuyeron a su organización, y experimentaron una considerable expansión como consecuencia de la creación del ministerio, y sucesivas adaptaciones menores que aún en la circunstancia de la degradación de ministerio a secretaría, conservaron en líneas gruesas el esquema inicial. Se trata de una estructura “*muy pequeña (...) comparándola con otras de la administración pública. Y a su vez, pequeña en dotaciones*” (MINCYT, cuarta línea, Área Administración), sin el sobredimensionamiento que

... habitualmente se le imputa al Estado (...) Acá nosotros podíamos defender claramente cada puesto de trabajo, por eso también cuando cambió la gestión a la actual gestión macrista [septiembre de 2019] (...) no hubo despidos ni hubo nada porque cada uno tenía una actividad y era plenamente justificable (MINCYT, tercera línea, Área Administración).

Las estructuras del Conicet, por su parte, también experimentaron un desarrollo significativo. En el inicio del período considerado, las áreas de trabajo estaban organizadas en tres gerencias—Gestión Operativa, Evaluación y Acreditación, y Desarrollo Científico y Tecnológico—y una asesoría legal (Decreto 1664/1996).

Por el Decreto 310 de marzo de 2007 esta estructura básica se diversifica y adquiere mayor complejidad, dando lugar a seis gerencias y una dirección. Este renovado esquema se completa con la jerarquización del área de Vinculación Tecnológica, que pasó a ser una gerencia en 2017 (Decisión Administrativa 321/2017). Todas ellas tienen como propósito general el soporte a la actividad sustantiva llevada adelante por las “unidades ejecutoras” de la producción científico-tecnológica, de diverso tipo según grados de autonomía relativa desde el punto de vista administrativo, organizadas en centros científico-tecnológicos (CCT) y configuradas en una red institucional. Ese soporte alcanza desde las actividades tradicionalmente administrativas y de gestión—concentradas en las gerencias de Administración y Recursos Humanos— hasta aquellas que conllevan la regulación de las carreras de investigación y apoyo a la investigación por medio de la administración de las instancias de ingreso, promoción y permanencia—a cargo de la Gerencia de Planificación y Evaluación— y el desarrollo de condiciones para la producción científico-tecnológica en la forma de financiamiento de proyectos, prestación de servicios y promoción de articulaciones

internas y externas, en las gerencias de Desarrollo Científico-Tecnológico y de Vinculación Tecnológica. Luego, las gerencias de Organización y Sistemas y de Asuntos Legales brindan para el conjunto de los procesos desenvueltos el soporte tecnológico y el respaldo jurídico, respectivamente.

Más allá de la especificidad que en términos de la organización del trabajo de gestión surge de este esquema, no deja de llamar la atención el avance de las estructuras administrativas que concentran los aspectos “menos ligados a lo académico”, parafraseando la definición de uno de nuestros entrevistados, en detrimento de aquellas asociadas más directamente con la gestión de las actividades de I+D. De hecho, para algunos referentes este desarrollo reciente ha contribuido a desdibujar, en alguna medida, el núcleo sustantivo de la gestión del organismo en favor de los aspectos normativos:³¹

... la estructura del Conicet es un disparate que favorece la diáspora, la falta de poder del directorio. (...) ¿Cómo vas a tener una gerencia de informática, que es un servicio para las áreas sustantivas? Vos tenés una gerencia de evaluación, de planeamiento, de legales, todas por concurso. Es un disparate eso. ¿Quién conduce la gerencia, el presidente? ¿Qué presidente, un investigador superior del Conicet? (Conicet, tercera línea, Área Desarrollo Tecnológico).

De otra parte, y más allá de esta diferenciación funcional, en términos cuantitativos también se trata, al igual que en el caso del MINCYT, de estructuras pequeñas cuyo volumen de gestión, medido por el solo aumento del personal de investigación, ha crecido exponencialmente.³²

³¹ Estas observaciones críticas han alcanzado también a la “excesiva” autonomía del área Legales, convertida en gerencia. “Yo siempre insisto en que las áreas legales tienen que comprometerse con la gestión, no decir ‘yo dependo de la Procuración’ (...) Eso es un déficit que tiene la administración pública, las áreas [de apoyo] tienen que laburar y trabajar para [las sustantivas] (...) Por eso tiene que haber una gerencia de gestión operativa con el departamento de legales debajo de ellos. (...) el Ministerio más o menos lo tiene así, tiene que estar (...) no para que uno le diga ‘hacé lo que quieras’ porque no (...) pero tiene que consustanciarse con los objetivos, si no, no metemos el gol nunca. Si acá viene un gerente temeroso digamos o inexperto, se le hunde el barco, se le caen los techos de los edificios (...) porque hay que gestionar mucho con el área jurídica (...) están en un área de confort enorme (...) mirando el partido desde la tribuna” (Conicet, tercera línea, Área Administración).

³² Este desfasaje o desajuste no solo involucraría a las estructuras de gestión, sino también a los modos de gobierno y toma de decisiones: “La diversidad y la cantidad [de centros de investigación] (...) y el mundo, el universo de investigadores, es muy grande. Es muy grande para tener el mismo esquema de gobierno que hace treinta años. No sé cómo sería el nuevo esquema” (Conicet, cuarta línea, Área Vinculación Tecnológica).

Desde su creación, la ANPCyT ha organizado su trabajo en fondos según el perfil de los beneficiarios/destinatarios de los diversos instrumentos de financiamiento/promoción que reúnen, y unidades de apoyo que atienden los procesos de gestión y control administrativo asociados con el desarrollo de los proyectos financiados.³³ Así, en su primer diseño se organizó basado en los dos componentes del Programa de Modernización Tecnológica financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), radicado anteriormente en el Ministerio de Economía, y el Subprograma de Innovación Tecnológica (SECYT-Conicet), con asiento en la entonces SECYT, que pasó a denominarse Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). A ellos se sumaron el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT), creado en 2004, y el Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), creado en 2009.³⁴ Más allá de los matices que pueden distinguirse en cada uno de los fondos, ellos se estructuran en un área encargada de la evaluación de las propuestas a ser financiadas/promovidas, y otra responsable del seguimiento de los proyectos financiados.

... son como (...) unidades autónomas, separadas, que tienen formas distintas de evaluar... Muchas de esas diferencias están basadas en lo que hacen. Por ejemplo el FONTAR tiene muchos proyectos de un monto relativamente bajo; el FONARSEC tiene pocos proyectos, muy grandes. Entonces el FONARSEC tiene todo un sistema por ejemplo, de defensa presencial. En los fondos sectoriales el equipo tiene que venir, y frente a un jurado, que casi todo es de afuera, tiene que venir y defender su (...) Después el FONCYT que su principal elemento son los PICT, PICT se adjudican mil por año, y se presentan tres mil ponele. Y esos mil por año se administran a través de unidades administradoras (ANPCyT, tercera línea, Área Administración).

Miradas en conjunto estas estructuras, y aun cuando en todos los casos se advierte una división del trabajo entre áreas sustantivas y áreas de apoyo, puede

³³ Estas unidades fueron creadas entre 2006 y 2008, con el propósito de resolver aspectos comunes al funcionamiento y desarrollo de los fondos: Presidencia (UPA); Control de Gestión y Asuntos Legales (UCGAL); Evaluación y Aseguramiento de la Calidad (UEAC), Gestión Socioambiental (UGSA), Promoción Institucional (UPI) y Sistemas Informáticos (USI).

³⁴ Para más detalles: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/la-agencia/historia>, y <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/agencia/la-agencia/aniversario-xx> [visita 27/1/2021]. Dado que, tal como surge de la misma estrategia de presentación y comunicación de la Agencia, los fondos que estructuran su actividad son el FONCYT, el FONTAR y el FONARSEC, de aquí en más centraremos el análisis en ellos.

decirse que el MINCYT y el Conicet han adoptado modelos de carácter más tradicional mientras que la ANPCYT incorpora, en consonancia con el contexto de su surgimiento ganado por el paradigma de la Nueva Gestión Pública, una lógica de gestión por proyectos combinada con áreas transversales que proveen servicios comunes.

Luego, puede observarse la existencia de algunas áreas “en espejo” –es decir que comparten propósitos y actividades– en el Conicet y el MINCYT, en relación con el desarrollo tecnológico y los vínculos con el mundo productivo. La Dirección Nacional de Desarrollo Tecnológico e Innovación dentro de la Subsecretaría de Políticas en CTI del MINCYT, por un lado, y la Gerencia de Desarrollo Científico y Tecnológico dentro del Conicet, por el otro, comparten prácticamente todos los objetivos y funciones, aun cuando puede decirse que en el caso de la primera la impronta es una perspectiva amplia que incluye el conjunto del SNCTI y los sectores productivos, y la segunda tiene un alcance más circunscripto a los centros e institutos de investigación que integran el organismo. Algo similar puede afirmarse con respecto a la Dirección Nacional de Redes Institucionales en CYT dentro de la Subsecretaría de Coordinación Institucional del MINCYT y la ya referida Gerencia de Desarrollo Tecnológico en materia de desarrollo de estrategias y recursos para favorecer la circulación y vinculación del trabajo científico-tecnológico: el MINCYT se reserva la elaboración de lineamientos y regulaciones para el adecuado funcionamiento de esas redes, en tanto que el Conicet se reserva la ejecución de las acciones así concebidas.

En suma, las estructuras de organización del trabajo de los tres organismos expresan tanto el esfuerzo de diferenciación funcional –que puede sintetizarse en la formulación de las políticas a cargo del MINCYT, la aplicación de instrumentos de promoción por parte de la ANPCYT, y la producción de conocimiento por parte del Conicet– como su inevitable solapamiento, un rasgo inherente dentro de la administración pública que no necesariamente debe ser considerado como un problema.

La gestión del sistema CYT: tradiciones y saberes en el trabajo de la burocracia

Desde la canónica caracterización de Max Weber (1964) en adelante, los cuadros administrativos que se ocupan de gestionar los asuntos públicos en las sociedades modernas han experimentado no solo un notable crecimiento en consonancia con la ampliación de las esferas de actuación de los Estados, sino una relevante

diversificación en términos de sus perfiles. Tan es así, que la sola definición de esa diversidad bajo la categoría burocracia se vuelve problemática. Si a ello sumamos la connotación peyorativa que suele tener el término, se comprende la dificultad para dotar a esta categoría de capacidad explicativa. Si aun así persistimos en esta empresa, la fuerte carga polisémica demanda, como ocurre con otros conceptos de las ciencias sociales, la adjetivación o cualificación de la burocracia, de manera que estemos en condiciones de identificar con alguna precisión de lo que estamos hablando.

La identificación y análisis de los cuadros administrativos según las posiciones que ocupan, los saberes que poseen, los productos que realizan y los recursos que movilizan, contribuye a establecer una primera aproximación al mundo de la burocracia estatal. Estos atributos se manifiestan o ponen en juego en las interacciones que los cuadros administrativos entablan para el desarrollo de su actividad. Dentro de ellas, destacamos tres tipos de relaciones: a) con pares, superiores y subordinados en el propio ámbito de trabajo; b) con los políticos; y c) con los destinatarios de los bienes, servicios o regulaciones que la organización produce.

En este apartado avanzamos en una composición de la burocracia *CYT* a partir de los aportes realizados por referentes del *MINCYT*, la *ANPCYT* y el *Conicet*, que contribuyen de manera significativa tanto a iluminar lo que otras fuentes³⁵ tienden a opacar como a interpretar la información estadística que hemos compartido en el apartado anterior. Cabe señalar que esos aportes involucran no solo el ejercicio de autodefinición que los entrevistados ensayaron, sino también una mirada sobre el conjunto de los funcionarios y empleados de los referidos organismos. Partimos de una caracterización general basada en rasgos y atributos compartidos por los elencos y equipos de los tres organismos analizados, para luego adentrarnos en las especificidades que la burocracia de cada uno de ellos reviste.

Rasgos compartidos

La burocracia *CYT* se caracteriza por la estabilidad y permanencia en las posiciones ocupadas, de suerte que el grueso de las plantas presenta una antigüedad

³⁵ Nos referimos fundamentalmente a la normativa y los documentos elaborados por estos mismos organismos, así como a información periodística, cuyos aportes son igualmente considerados y explicitados cuando es necesario.

considerable.³⁶ Esto nos habla de una burocracia madura. Si bien los equipos experimentan renovación, esta ocurre sin que signifique desplazamientos de los cuadros preexistentes que, por lo general, concluyen su trayectoria laboral con el retiro por jubilación. La creación del MINCYT a fines de 2007 condujo sin dudas una ampliación importante en la dotación del personal que no obedeció única y exclusivamente a las necesidades derivadas del cambio de rango –lo que explica, por ejemplo, el desarrollo de las áreas de gestión administrativa–, sino también a la expansión de las actividades de gestión sustantiva, como ocurrió especialmente en el caso de la ANPCYT, pero también en el resto del flamante ministerio y en el Conicet. Ello permite entender el notable descenso en la antigüedad promedio –y en menor medida de la edad promedio– del personal que habíamos señalado a partir de la información estadística compartida en el apartado anterior. A este respecto interesa remarcar que en el MINCYT –a diferencia del Conicet como en la ANPCYT– la permanencia es más pronunciada entre el personal técnico, mientras que entre los administrativos la rotación es mayor:

Hay un importante número de personas que tienen mucha estabilidad, que son (...) las (...) que aprecian y se sienten identificadas con la organización, y después hay una rotación importante de gente que va siendo reemplazada, que se va (...) en términos generales no son puestos de conducción. Son puestos administrativos, de profesionales, de perfiles altos de nivel, pero que no son de conducción. La rotación en los cargos directivos es muy baja (MINCYT, cuarta línea, Área Administración).³⁷

Esta estabilidad no fue afectada por el cambio de gobierno ocurrido en 2015. Más aún, la renovación de los elencos directivos que suele ocurrir en tales ocasiones fue parcial: quien fuera la primera autoridad del MINCYT, el Dr. Lino Barañao, permaneció en esa posición aun cuando las segundas filas buscaron

³⁶ Incluso, en muchos de los entrevistados la experiencia de trabajo se circunscribe únicamente al ámbito público y, dentro de ello, a la agencia en la que trabajaban al momento de realizarse las entrevistas. Si bien no contamos con suficientes elementos para generalizar estas características al conjunto de los trabajadores, es altamente probable que sea una experiencia compartida por un gran número de ellos.

³⁷ En una línea similar: “*en general vos tenés una estabilidad de un núcleo duro, con rotación de periféricos. Pero no una rotación intencionada, sino que hay gente que llega, no se encuentra, se va, porque la vida es así; otra que se queda anclada y se integra*” (MINCYT, tercera línea, Área Planeamiento y Políticas en Ciencia).

expresar el cambio de rumbo implicado;³⁸ mientras que tanto en la ANPCYT como en el Conicet fueron referentes de las propias agencias los que ocuparon las máximas posiciones, permaneciendo la mayoría de las segundas filas al frente de las áreas que venían gestionando.³⁹

Nosotros no habíamos crecido, en realidad mantuvimos la estructura, con pequeños cambios, desde la creación del ministerio (...) lo que hicimos acá fue readaptar la estructura, tratando de afectar a la menor cantidad de áreas y agentes posibles. Sacrificamos áreas vacantes, que no estaban cubiertas, y bajamos el nivel de alguna y subimos el nivel de otra. En realidad perdimos algunos cargos, pero el costo humano fue muy bajo (MINCYT, tercera línea, Área Administración).

Esta permanencia y estabilidad ha favorecido en el grueso de los cuadros el desarrollo de un arraigado sentimiento de pertenencia, lo que alcanza no solo a los perfiles técnicos sino también a los administrativos.⁴⁰

Es quizás el de la ANPCYT el ejemplo más elocuente, en que el “nosotros” surge con gran facilidad para dar cuenta de la relación que los trabajadores establecen con el organismo. Trabajar en el campo de CYT desde estas diversas áreas promueve orgullo, al punto que los logros en el desarrollo del campo son vividos como propios.

³⁸ Aun no perteneciendo a su círculo de confianza, dos de los secretarios que acompañaron esa segunda gestión de Barañao provenían del radicalismo –partido tradicionalmente ligado con el campo universitario y científico-tecnológico–, y contaban con una trayectoria profesional directamente relacionada con la actividad académica y la gestión y producción de conocimiento sobre el sistema científico-tecnológico.

³⁹ Aquí valen dos observaciones: en el caso del Conicet, la aprobación por parte del gobierno de la designación de dos directores –por las ciencias sociales y humanas y las ciencias biológicas– fue demorada por más de un año (*La Nación*, 9/5/2019). Y en el caso de la ANPCYT, algunas de sus áreas –particularmente el FONTAR– experimentaron cierto vaciamiento como consecuencia de la caída de los salarios, la merma del trabajo por cierre de líneas como la de Aportes No Reembolsables (ARN), y la competencia del sector privado en determinados perfiles como los de la ingeniería.

⁴⁰ El siguiente testimonio pone de relieve que, aun en circunstancias adversas, el arraigo condiciona de manera determinante las decisiones laborales: “*A mí me gusta este trabajo y siempre me fue bien (...) Hice muy buenas relaciones personales (...) Realmente para mí siempre fue un lugar de referencia, y cuando (...) en el 2003 tuve un cimbronazo importante acá adentro (...) [aspiración a un cargo superior] El concurso no se cerró y (...) estuve cuatro años (...) en un exilio interno, y ni aun así pude irme de acá. Yo ya no sé si es algo positivo que quería estar acá, porque no es que quería estar acá, sino que no pude irme. No pude irme porque no podía abandonar todo esto, porque era abandonar demasiadas cosas, este lugar ya constituido y deconstituido (...) Y ahí me reinventé, cambiando de cosas*” (MINCYT, cuarta línea, Área Políticas en CTI).

En la representación que los diversos entrevistados tienen de sí como del conjunto de los elencos y equipos que integran las oficinas a cargo de la gestión cyT, su trabajo está asociado con lo público, y lo público es entendido como producción de bienes colectivos.

Y después me enamoré de lo público, trabajé en el Estado, trabajé después en una consultora bastante importante, y después volví al Estado (...) si tenés alguna vocación de que algo pase y de que algo cambie, la capacidad que tenés desde lo público de que pasen cosas, es impresionante. Es impresionante, no te querés ir más (ANPCYT, tercera línea, Área Administración).

La creencia en el potencial de transformación social que depara el trabajo público surge con mayor claridad en los agentes que tuvieron algún paso por el ámbito privado; en general, en los inicios de sus trayectorias. Ello les permite comparar ambas experiencias y valorar lo público desde otro lugar, al punto de idealizar al Estado –en mayor medida que a la administración pública– como vector facilitador.⁴¹ El contraste con esta aproximación general proviene de algunos técnicos que trabajan en la ANPCYT y, particularmente en el FONTAR cuyo público es el sector empresario, en que el ámbito privado y las empresas aparecen asociados con la eficiencia, la claridad de objetivos y el adecuado uso de los recursos, atributos que estarían más desdibujados o ausentes en el sector público.⁴²

Estas percepciones sobre lo que los trabajadores hacen y son, su contribución al desarrollo de la cyT nacional y el carácter público que este desarrollo supone se inscriben en una composición difusa del propio campo cyT, expresión de las típicas dificultades que los agentes tienen para construir una visión completa

⁴¹ En el extremo, las diferencias entre el ámbito privado y el público son experimentadas de manera radical: *“En general, la persona que desembarca en un puesto, y que toda su vida estuvo en el sector privado, es un desastre. Si no tiene experiencia en el sector público, mi experiencia –valga la redundancia–, es un desastre. No entiende cómo funciona el sector público, cometen errores ridículos, entran en contradicción con la normativa”* (MINCYT, tercera línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

⁴² Tal como surge de este testimonio: *“[En] el contacto con lo público (...) me di cuenta de las dificultades y la lentitud en la toma de decisiones (...) Y [en] el FONTAR (...) la relación con las empresas es mucho más (...) no sé cómo poner la palabra (...) es mucho más (...) es más noble (...) Porque la actitud de las empresas es mucho más seria (...) en el tema de los proyectos (...) Será que (...) no sé. Yo creo que ahí (...) el ámbito empresario, dentro de todo (...) Empresas, cuando hablo de empresas te hablo de empresas de fabricación”* (ANPCYT, evaluador del FONTAR).

del Estado y la administración pública que integran.⁴³ Es así que para los trabajadores el horizonte del campo cyT no sobrepasa por lo general los límites estrechos de su espacio inmediato de actuación, y es observable la tendencia a asignar al ámbito de pertenencia una mayor relevancia de la que posee en el conjunto.⁴⁴ Esta perspectiva más acotada también es producto de la escasa interacción que los organismos tienen entre sí. Una vez más, esta tendencia a la “insularización” se recorta con mayor claridad en la ANPCYT.

Como ya lo hemos comentado en el apartado anterior, el avance de las credenciales de nivel superior y posgrado es notable en el conjunto de los elencos analizados, destacándose en particular su crecimiento en el MINCYT.⁴⁵ Ello tiene directa vinculación con el desarrollo de una oferta de posgrado cuya matrícula se nutre en gran medida con postulantes provenientes de estas agencias, y que han sido alimentados por medio del financiamiento de becas por parte del MINCYT.⁴⁶ De todas maneras, y de acuerdo con los testimonios recogidos, los conocimientos adquiridos en tales instancias no reemplazan a los desarrollados desde la propia experiencia de trabajo, siendo este modo de desarrollo del conocimiento y los saberes necesarios para la realización del trabajo otro de los rasgos compartidos por los elencos y equipos analizados.

Más allá, entonces, de la formación especializada en algún campo de conocimiento o profesión como consecuencia del paso por instancias de educación superior –grado y posgrado–, o bien del hecho de contar con nivel secundario como mínimo en el caso de los trabajadores administrativos, son el aprendizaje

⁴³ Por cierto esta dificultad no es exclusiva del ámbito público, sino que resulta constitutiva del trabajo en el sistema capitalista.

⁴⁴ Si bien los entrevistados, al momento de identificar los hitos en el desarrollo reciente del campo cyT, eligieron algunos hechos que han marcado su trayectoria general, como, por ejemplo, la creación del MINCYT y Tecnópolis, en su gran mayoría optaron por remarcar ejemplos circunscriptos al radio de actuación de los organismos de pertenencia.

⁴⁵ *“Hay un piso mínimo, acá todo el mundo es profesional, con posgrados, especializaciones terminadas o no (...) como mínimo una maestría (...) Y el centro de eso es ese piso (...) y después cómo completa? Siendo una buena persona. Sí, siendo una buena persona”* (MINCYT, cuarta línea, Área Políticas en CRT).

⁴⁶ Se destacan cuatro maestrías que se incorporaron al referido programa de apoyo: en Ciencia, Tecnología y Sociedad (Universidad Nacional de Quilmes), en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Universidad Nacional de General Sarmiento), en Ciencia, Tecnología e Innovación (Universidad Nacional de Río Negro) y en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología (Universidad de Buenos Aires). Luego, han proliferado numerosas carreras de especialización, entre las que pueden mencionarse las de las universidades nacionales de San Martín y Tres de Febrero.

y la experiencia en la situación de trabajo las principales fuentes que explican los saberes puestos en juego para desarrollar y resolver las actividades.

Uno trabaja para un área, pero trabaja para otras también, o con otras también (...) Esto es dinámico (...) vos tenés que entender quién se te sienta en una reunión, quién es quién, cuál es la lógica, los intereses en juego (...) En todo el recorrido que vos tenés en la gestión, en la institución, aprendés mucho más que en un doctorado (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

El campo de actuación resulta decisivo para modelar los saberes y activar una dinámica de retroalimentación. Si esto adquiere relevancia en los perfiles técnicos, es más importante aún en el caso del personal administrativo, e incluso en aquellos que ocupan posiciones de organización del trabajo administrativo.

Yo no tengo conocimiento contable, y estoy en una oficina que maneja desembolsos, que maneja plata del BID, que maneja listados de... hace proyecciones. Bueno, fue todo aprenderlo haciéndolo a medida que surgía. A ver una factura, a ver un recibo, a hacer una lectura de un recibo cuando no es legal, hacer un seguimiento de un extracto, todo, todo el camino que implica (...) entre lo que el evaluador aprueba, si el contrato está bien sumado o no. Nosotros hacemos una lectura en la que unificamos un montón de cosas (ANPCYT, cuarta línea, Área Administración).

Hay tareas que no son calificadas, pero, por ejemplo, si yo me siento al teléfono a llamar a una empresa, no voy a conseguir que nadie me responda. Pero a la chica que llama desde hace cinco años, le responden prácticamente todos, entonces desarrolló unas habilidades, unas capacidades, una idoneidad que no te la va a dar la universidad. Pero ella después ya entiende del trabajo técnico, como está hablando todo el tiempo de eso, ya se da cuenta de qué está hablando, sabe de qué está hablando, entonces es idónea. No tiene educación formal, pero aprendió haciendo y tiene una habilidad que, si se llega a ir, no la podemos reemplazar así nomás (MINCYT, tercera línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Permanencia y estabilidad, un sentimiento de pertenencia que expresa una relación con el trabajo como algo más que un mero recurso para obtener ingresos, sentido de lo público y el espacio laboral como principal fuente de aprendizaje de los conocimientos y saberes para la realización de las actividades. Estos rasgos o atributos caracterizan, con sus más y sus menos, a la burocracia

cyT. Los pocos estudios que existen en nuestro país acerca de la cultura de la administración pública, no obstante fundarse en una aproximación conceptual distinta, arrojan resultados que contrastan fuertemente con esta caracterización, toda vez que son la apatía y la distancia respecto de los objetivos y propósitos del trabajo que desarrollan los empleados públicos, los rasgos dominantes.⁴⁷ Por su parte, la Oficina Nacional del Empleo Público (s/f) indagó sobre las condiciones de trabajo y el grado de satisfacción experimentado por los profesionales de la administración pública nacional a partir de una encuesta y entrevistas administradas en 2007-2008, arribando a conclusiones que se aproximan significativamente a las que surgen de nuestro análisis. Todo ello indica la necesidad de sumar mayor evidencia empírica así como avanzar en ejercicios de análisis comparado que permitan ir más allá del sentido común que, no obstante las bases fundadas sobre las que se construye, tiende a obturar nuestra comprensión sobre la burocracia estatal.

Los matices

Lo que interesa a los efectos de nuestra exploración es la identificación de los rasgos y atributos que, sobre esa plataforma compartida, dotan de especificidad a los colectivos que son objeto de análisis. Esa especificidad, y los matices o diferencias que de ello se derivan, puede plantearse a partir de la consideración de los saberes y recursos que los colectivos tienen y movilizan, los vínculos e interacciones que despliegan con sus pares, autoridades y superiores—que incluye la organización del trabajo—, y la producción que tienen.

En relación con los saberes y recursos que movilizan los trabajadores de los organismos bajo análisis, ya hemos señalado que se construyen en el propio espacio de trabajo. Esa construcción tiene como punto de partida posiciones determinadas, al menos inicialmente, por la posesión de credenciales obtenidas en estudios de grado y posgrado. Si bien este recurso o activo puede trazar una primera frontera entre los cuadros administrativos y técnicos, no es en verdad decisivo, ya que una gran parte de las tareas que usualmente englobamos como administrativas demandan también credenciales. Es mejor pensar en términos de actividades sustantivas y de apoyo, independientemente de la capacitación formal que ambas involucren, y los modos en que se combinan los saberes en su desarrollo.

Una primera caracterización de la burocracia cyT puede realizarse en los siguientes términos: en un extremo, la ANPCyT ha consolidado equipos con

⁴⁷ Pueden consultarse Blutman y Méndez Parnes (2001), Felcman y Blutman (2012).

un alto grado de especialización en evaluación y gestión de proyectos; en el otro extremo, el Conicet se caracteriza por una burocracia cuya actividad está considerablemente rutinizada y demanda saberes relativamente poco especializados, concentrados en la aplicación de normativa; en el medio, el MINCYT reúne equipos y elencos que presentan la mayor mixtura de saberes políticos, técnicos y administrativos, dando lugar a una burocracia también altamente especializada, cuyas actividades demandan el desarrollo de capacidades analítica, política y de coordinación.

Si tuviéramos que definir cada una de las burocracias de estos tres organismos por los saberes predominantes que les imprimen su sello, no dudaríamos en asignar el saber técnico a la ANPCYT, el político al MINCYT y el administrativo al Conicet. Por cierto, en cada una de estas grandes clasificaciones es posible avanzar en un análisis más denso y complejo, teniendo en cuenta las prácticas así como las representaciones que los actores tienen de ellas.

Empecemos por ilustrar estas prácticas y representaciones en el caso del Conicet. El mundo de la ciencia y la técnica constituye un campo con un alto componente de autorreferencialidad: lo que ocurre en su interior se organiza en torno a reglas y condiciones establecidas por los propios integrantes, más allá del carácter disputable de sus supuestos y logros por parte de otros actores de la sociedad, y la cada vez mayor validación social que las actividades de I+D demandan. Ningún organismo expresa mejor este rasgo que el Conicet.

La trama en la que la burocracia se inscribe y contribuye a alimentar, puede describirse *grosso modo* en los siguientes términos: hay dos Conicet, el central liderado por los gerentes que manejan la gestión de la carrera de investigación, y el de los institutos, que tienen una vida propia. Los investigadores organizados en institutos y centros de investigación, que históricamente han mostrado resistencias a recibir pautas y orientaciones externas, regulan el organismo en el nivel central a través del directorio, en el que predominan los intereses y orientaciones de los “cuatro magníficos”, es decir, las grandes áreas del conocimiento en que se organiza el trabajo de investigación –Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Exactas y Naturales; Ciencias Sociales y Humanidades; y Ciencias Agrarias, Ingeniería y de Materiales–⁴⁸ que son “*los dueños del Conicet*” (Conicet, segunda línea).

⁴⁸ Completan el directorio cuatro miembros más, en representación del Consejo de Universidades (CIN), las organizaciones representativas de la industria, las organizaciones representativas del agro

No obstante, la relación entre el directorio y la burocracia organizada en gerencias tiene cierta ambigüedad. Las gerencias gozan de una elevada autonomía, y son capaces de moldear la agenda del directorio por medio de la presentación de la información y la sugerencia de prioridades. Esta toma de posición es considerada una responsabilidad, en el sentido de “no dejar solo” al directorio en las decisiones. Ello es posible, en verdad, porque las gerencias se alinean con la presidencia del directorio. Un directorio que, por otra parte, está “tapado de papeles” y, en consecuencia, cumple su tarea de manera ritual y formal. En tanto que, a nivel de los institutos y centros de investigación, los investigadores tienden a realizar actividades administrativas vinculadas con los proyectos (presentación a convocatorias, rendición de gastos, etcétera).

Hay una ratio bastante baja en cantidad de personal administrativo en relación con la carrera de investigador [entre 1.000 y 1.200 para 22.000 investigadores y becarios]⁴⁹ (...) Entonces muchas veces el investigador se transforma en gestor también. Pero no porque le guste hacerlo ni porque quiera hacerlo, sino porque no le queda alternativa, tiene que hacer él la parte del convenio, el expediente (Conicet, cuarta línea, Área de Vinculación Tecnológica).

El trabajo administrativo como soporte para el desarrollo de la actividad de investigación en los institutos, y el que tiene lugar en el nivel central—cuyo propósito es garantizar el adecuado desarrollo de la carrera científica y la producción con ella asociada—, está sustentado en procedimientos rigurosos y altamente estandarizados que admiten revisión o ajustes en los márgenes en función de tendencias o necesidades del avance en los diversos campos disciplinares.⁵⁰

y los máximos organismos responsables de la ciencia y la tecnología de los gobiernos provinciales y el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (Decreto 1661/96).

⁴⁹ Según el Informe de Gestión del Conicet correspondiente al año 2015, los investigadores ascendían a 9.236, los becarios eran 10.089, el personal de apoyo 2.553, y el administrativo 1.493, lo que suponía un 6% del total (Conicet, 2015). También ver: <https://cifras.conicet.gov.ar/publica/detalle-tags/20> [visita 5/2/2021]. Estos números difieren significativamente de los consignados en el *Boletín Fiscal*, fuente trabajada en Salas (2017), en la que se basa el análisis del apartado previo.

⁵⁰ A modo de ejemplo, las comisiones asesoras que intervienen en el desarrollo de la carrera científica—ingreso, promoción— tienen potestad para definir los criterios de evaluación, sobre un marco general establecido para cada uno de los ítems que integran los instrumentos de evaluación. Por lo general, los miembros de estas comisiones, que se renuevan periódicamente, trabajan sobre los criterios del año anterior y realizan ajustes en función de tendencias del campo de conocimiento, u otros cambios (por ejemplo, el límite de edad; coautorías, disciplinas que se integran en una misma comisión), o bien demandas por parte del directorio para reequilibrar el

Quizás el mejor indicador del trabajo así organizado sea su invisibilidad: las interacciones entre el personal administrativo y su clientela –los investigadores– son mínimas. Ya sea en la cotidianidad de la actividad de investigación o en los procesos diseñados para la regulación y administración de la carrera científica, los investigadores cuentan con ese apoyo brindado por el personal en las diversas instancias implicadas. La resolución de aspectos vinculados con liquidación de sueldos, normativa para viajes y estadías en el exterior, interpretación de disposiciones, el cumplimiento de los diversos procesos e instancias contemplados en el Sistema Integral de Gestión y Evaluación (SIGEVA),⁵¹ pone en contacto a los investigadores con la burocracia “*menos ligada a lo académico*” (Conicet, investigador integrante de comisión asesora). La asistencia para el trabajo de las comisiones asesoras, por su parte, involucra la disposición de las condiciones para que sus miembros adopten definiciones sobre la carrera científica (ingreso, promoción, evaluación de desempeño, otorgamiento de becas y subsidios a proyectos de investigación):

[En las comisiones, la figura central del staff del Conicet] chequea información, nos dice si hay algo que está mal hecho (...) organiza las reuniones (...) se conecta con los pares evaluadores que sugerimos, les manda los trabajos, los [currículums] v[ita], los proyectos (...) Esa persona es central, sin esa persona no podés funcionar (...) cuando esa persona funciona bien, la comisión anda como un avión (Conicet, investigador integrante de comisión asesora).

Un trabajo sujeto a la normativa (los diversos instrumentos que regulan los procesos ya mencionados),⁵² que el personal facilita y contribuye a interpretar en caso de que surjan controversias o dudas sobre su aplicación. La abstención de la burocracia en las decisiones que adoptan los investigadores dentro de las comisiones es “absoluta, radical”.⁵³

peso relativo en la ponderación de los valores de algún atributo (fuente: investigador integrante de comisión asesora, Conicet).

⁵¹ Este sistema contempla prácticamente todos los procesos e instancias destinados a regular, administrar y documentar el trabajo científico de las unidades y organismos que integran el Conicet (<https://sigeva.conicet.gov.ar/>, [visita 10/2/2021]).

⁵² Esos instrumentos pueden encontrarse en la página institucional del Conicet: <https://www.conicet.gov.ar/conicet-normativa/> [visita 10/2/2021].

⁵³ Según uno de nuestros entrevistados, las comisiones tienen prelación en las decisiones, aun cuando la Junta de Calificación y Promoción (<https://evaluacion.conicet.gov.ar/junta-de-calificacion-y-promocion/> [visita 10/2/2021]) formalmente tiene mayor jerarquía. Por lo general, tanto la Junta como el Directorio del Conicet –en el que recae la decisión final– se atienen a las

Esto es lo que permite argumentar en torno de la centralidad del saber administrativo en el desarrollo de los elencos y equipos del Conicet. El conocimiento preciso de los procedimientos y el manejo fluido de la normativa que regula la actividad científica los dota de su principal recurso. Ese conocimiento adquirido en la experiencia supera la formación universitaria que opera en muchos casos como piso.

También puede decirse que la relación entre la burocracia y los investigadores –sobre todo en lo que concierne a la burocracia “menos ligada a lo académico”– es ambigua: por un lado, la primera se posiciona en un plano de inferioridad frente a los segundos, siendo en algunos casos objeto de destrato o maltrato; por el otro, y en la medida en que controla las gerencias, y garantiza la canalización de las cuestiones a ser tratadas y definidas por el directorio, goza de autonomía y poder.

En definitiva, en esta lógica autorreferencial, en la que la burocracia cumple una función entre subordinada y de intermediación, son los investigadores los que tienen el control de la vida del organismo, porque este

... ha funcionado (...) a demanda (...) Se juntan siete investigadores, “Ah, tenemos el número mágico mínimo para crear una unidad ejecutora, le escribimos al presidente del directorio diciendo que queremos generar una unidad ejecutora”. Y en el 99% de los casos, el directorio dice “Muy bien, creamos una unidad ejecutora” (Conicet, segunda línea).

Al igual que ocurre en el MINCYT y la ANPCYT, la familiaridad y lo afectivo constituyen un “cemento” en las relaciones que los cuadros administrativos tienen entre sí y con el organismo: “*Acá adentro más o menos (...) somos amigos todos*” (Conicet, segunda línea, Área administrativa). Al decir de uno de los entrevistados, el Conicet es “un club” (Conicet, cuarta línea, Área de Vinculación Tecnológica) cuyas estructuras han quedado desfasadas frente al enorme crecimiento experimentado.

Los trabajadores del Conicet saben, por último, del reconocimiento y prestigio que el organismo ha ganado por la producción de excelencia de los centros e institutos que forman parte de él, y cuya condición de posibilidad ha estado en directa relación con la inyección de recursos que desde 2003 recibió el sistema CYT y que posibilitó la consolidación y maduración de muchos

recomendaciones de las comisiones. Pero puede suceder, tal como circula en “radio pasillo”, que de tanto en tanto “*alguien se cuele por la ventana*”: “*no, no, a este candidato hay que darle más puntos*”.

procesos de investigación, aún con el retroceso experimentado desde 2015. Saben, y se saben parte.

En el otro extremo, los elencos de la ANPCYT pueden caracterizarse como una burocracia “especializada”. Estos “profesionales de la ciencia y la tecnología”, autodefinición propuesta por uno de los entrevistados, se caracterizan por contar con capacidad analítica, y por una alta autonomía respecto de sus clientelas; a saber, los investigadores en el caso del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT), los investigadores y el sector productivo en el caso del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), y las empresas del sector productivo en el caso del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR). Esto quiere decir que son elencos poco permeables a las influencias particulares para orientar los procesos y decisiones de evaluación para el otorgamiento de financiamiento de los proyectos bajo su consideración.

En este terreno, los “profesionales de la ciencia y la tecnología” que integran el FONTAR evocan en alguna medida a las burocracias propias de los Estados desarrollistas caracterizados según Peter Evans (1996) por una autonomía enraizada.⁵⁴ Su alta identificación con las necesidades y demandas de las empresas lleva a la adopción de la lógica empresarial para el desarrollo y asistencia de los proyectos, al tiempo que los aleja del “saber experto”: *“que las empresas (...) nos digan cuáles son las problemáticas, después convocamos a los expertos (...) Lo que no queremos es que los expertos definan como prioritario aquello que es su línea de investigación”* (ANPCYT, evaluador del FONTAR).

Si este vínculo positivo con el mundo de la actividad privada aparece de manera muy acentuada en los equipos del FONTAR, la imagen idealizada de la eficacia y eficiencia del sector privado atraviesa a la Agencia en su conjunto, y revela la autopercepción de los funcionarios, técnicos y administrativos de la ANPCYT como un “medio aparte”, no contaminado de los problemas que

⁵⁴ Con referencia al famoso Ministerio de Comercio Internacional e Industria japonés (MITI), este autor explica: “Si no fuera autónomo, en el sentido de ser capaz de formular de manera independiente sus propios objetivos y de confiar en que quienes deben llevarlos a la práctica consideren dicha tarea como algo importante para su carrera, tendría poco que ofrecer al sector privado. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que entraña el capital privado. Ayudando a los capitalistas en su conjunto para que alcancen soluciones que de otro modo sería difícil de obtener, aun dentro del muy bien organizado sistema industrial japonés” (Evans, 1996: 540).

comúnmente se le achacan a la administración pública.⁵⁵ La incorporación de ciertas prácticas y premisas consideradas exclusivas o propias del ámbito privado, tales como el nivel de exigencia o el escaso margen o tolerancia a las equivocaciones, resultan desde la perspectiva de los funcionarios, técnicos y administrativos de la Agencia, un sello que los diferencia de otras áreas de la gestión pública.

La autonomía de los equipos de la Agencia es a su turno consistente con el alto compromiso en el trabajo, asociado con la valoración del desarrollo científico-tecnológico nacional. El sentirse artífices de los logros que el país fue teniendo en el campo CyT, sentimiento que alcanza a los perfiles tanto técnicos como administrativos, convive con la fuerte “insularización” que experimentan, tanto en relación con otras áreas de la gestión en el campo –y esto incluye al Conicet y al MINCYT, del cual depende la ANPCyT– como dentro de la propia agencia, esto es, entre los diversos Fondos que la componen:

Las cosas funcionan bastante compartimentadas (...) Me acuerdo de una frase de Lino [Barañao] que decía “el director del FONTAR y el director del FONCYT se encuentran nada más que en el ascensor”. Nunca se pudo lograr un sistema único, un sistema informático integrado, no se pudo. Cada fondo tiene su propio sistema (ANPCyT, tercera línea, Área Administración).

Las características hasta el momento identificadas parecieran representar tanto a las autoridades como a los cuadros intermedios e inferiores que trabajan en el organismo. El clima de camaradería y el alto grado de confianza que recorren las oficinas⁵⁶ tienden a desdibujar las fronteras entre los diversos perfiles que integran estos elencos y equipos. Sin embargo, las divisiones existen, sustentadas no solo en las responsabilidades derivadas de las diferentes posiciones ocupadas, sino también en las operaciones de clasificación que los propios actores estatales suelen producir:

Dentro de la administración pública hay gente que es un placer (...) con la que aprendés todo el tiempo. Y gente con la que decís “ay, Dios”, se supone que estás para ayudarme a gestionar la parte administrativa y me toma más tiempo hacer que hagas tu parte del trabajo, que si me lo pongo a hacer yo (ANPCyT, evaluador FONTAR).

⁵⁵ Al decir de uno de nuestros entrevistados, “*Acá viene gente que cree que está en el ámbito privado*”.

⁵⁶ Tuvimos oportunidad de constatarlo en el momento de visitar estas oficinas para realizar las entrevistas.

Los evaluadores son la mayoría todos... eh... como con título viste, como... otra cosa que les da cierta... no sé, están en la evaluación, es como otro nivel, entonces (...) debe ser difícil una pelea de gallos, entre dos gallos, no sé, debe ser así (...) son todos gallitos, y el gallito llega a la hora que quiere (ANPCYT, cuarta línea, Área Administración).

La Agencia, finalmente, funciona como una gran familia en la que los papeles de protección y contención están a cargo de las autoridades. Una gran familia en la que los referentes del mundo científico-tecnológico ocupan las posiciones máximas. El perfil de las autoridades se corresponde, efectivamente, con esa filiación: “*Si no son ellos científicos o tecnólogos, son gente [a la] que no le es ajena la cuestión, o gente que viene del ambiente universitario*” (ANPCYT, segunda línea, Área Administración).

Estos “burócratas que hacen” han modelado un mundo propio hecho de rutinas eficaces y espacios para la innovación asociados con un fluido vínculo con los hacedores de políticas, pero escaso contacto con otras áreas de la gestión cyT. A la vez, ese mundo propio se alimenta del reconocimiento externo y prestigio, particularmente por parte de las instituciones que financian las diversas líneas de promoción.⁵⁷

La Agencia trabaja de una forma muy prolija, porque maneja mucho dinero y muchos fondos (...) hay un aporte inmenso de dinero, entonces para tener esa credibilidad o esa confianza, vos tenés que saber administrarlo. Y eso crece, va in crescendo. A la vez tenemos auditorías, que nos auditan y dan informes recontra positivos (ANPCYT, cuarta línea, Área Administración).

A su manera, y sobre la base de estos modos de entender y practicar el trabajo, los funcionarios, técnicos y administrativos de la ANPCYT también han contribuido a generar una lógica autocentrada, al igual que sus pares del Conicet. Sin embargo, la conexión con el exterior –particularmente, el mundo de las empresas por vía del FONTAR– confiere a esa autonomía un ingrediente adicional particular.

⁵⁷ Como lo remarcaron varios de los entrevistados, el Banco Interamericano de Desarrollo –la fuente histórica de alimentación de los recursos de que dispone la ANPCYT para el financiamiento de los proyectos de las diversas líneas y fondos– recurrentemente “muestra” a la Agencia como “ejemplo exitoso” de los préstamos acordados.

A diferencia de las burocracias del Conicet y la ANPCYT, la del MINCYT tiene entre sus principales actividades la composición del sistema científico-tecnológico nacional por medio de la regulación y formulación de políticas para el desarrollo del sector y su vinculación y contribución con los sectores productivos y sociales. Independientemente del mayor o menor logro en el cumplimiento de tales propósitos, ellos necesariamente la “exteriorizan”. Si la tendencia predominante en cualquier colectivo burocrático es –como se pone de relieve significativamente en el caso del Conicet, y en menor medida en el de la ANPCYT– a orientar la tarea “hacia adentro”, los elencos y equipos del MINCYT presentan matices relevantes a este respecto.

Esta “burocracia de carrera”, como la calificó uno de nuestros entrevistados, tiene una fuerte imbricación con el objeto de su intervención, y es la que se encuentra en las mejores condiciones para construir una mirada de conjunto sobre el SNCTI. Aun cuando es posible encontrar en el MINCYT un mosaico más diverso hilvanado por el trabajo administrativo que le sirve de base, los elencos y equipos se organizan, tal como lo permite advertir la estructura organizativa que comentamos en el apartado anterior, alrededor de tres grandes ejes: la producción de insumos para la formulación de políticas de CYT, la preparación de las condiciones para que esa formulación de políticas se concrete en la forma de planes; y la coordinación del sistema científico-tecnológico. Los asuntos y cuestiones que demanda el desarrollo de estos ejes colocan a la burocracia del MINCYT en un cruce más complejo de saberes y recursos que contribuyen a la construcción y desarrollo de capacidades analíticas y políticas.

Desagreguemos estos argumentos. La exteriorización de la burocracia del MINCYT constituye una condición para el desarrollo del trabajo relacionado con cada uno de los ejes mencionados anteriormente. Las interacciones con funcionarios políticos, portadores de saber experto, investigadores y pares del ámbito subnacional y de otras áreas de la gestión gubernamental de escala nacional, dan cuenta de la trama en la que se inscribe ese trabajo, lo que posibilita la construcción de una visión de conjunto del SNCTI.⁵⁸

Todo ello explica la tendencia, por parte de la burocracia del MINCYT, a privilegiar una perspectiva del largo plazo. Por cierto esta perspectiva está fuertemente favorecida por las prolongadas trayectorias de sus elencos. Este

⁵⁸ Como lo expresó uno de nuestros entrevistados, “una cosa que me gustó muchos años era trabajar para todo el sistema, no trabajar para el Conicet o para (...) Hola, hay una vida por fuera del Conicet, hay un (...) estamos hablando de otra cosa” (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

rasgo compartido con las burocracias del Conicet y la ANPCYT tiene una significación especial en el caso del MINCYT, toda vez que, como ya lo señalamos, fue el único ministerio que conservó a su máxima autoridad en ocasión del cambio de gobierno en 2015, con el triunfo de la alianza Cambiemos.⁵⁹ Según el propio Dr. Barañaio, ello permitió la preservación de los equipos de trabajo, cuya consolidación había sido la nota distintiva del período anterior.⁶⁰ Desde el punto de vista de los propios técnicos y funcionarios,

... a nivel técnico por lo general no se tocan porque (...) salvo que quieras venir a destruir, si querés venir a destruir, vas a tocar. Pero si querés venir a seguir haciendo, en las áreas técnicas o a nivel incluso de Dirección, no lo tocás porque (...) tenés que saber qué es lo que hace el área, y el interlocutor es el director (...) quien te va a contar qué es lo que han hecho, cuáles son sus capacidades y cuáles son los proyectos que tenían, para ver si continuamos o no, o modificamos algo. Y eso (...) por lo general eso no se elimina, entonces (...) No, yo la verdad estaba tranquilo (MINCYT, cuarta línea, Área Estudios y Prospectiva).

Esta perspectiva fue corroborada por las autoridades políticas representativas de la alianza Cambiemos que ocuparon las segundas filas durante la presidencia de Mauricio Macri:

Aparte fue una cosa muy rara lo que sucedió acá, porque el nuevo gobierno empalma con el viejo ministro. Y nosotros acá tuvimos que hacer (...) una amalgama (...) que lo hicimos muy rápido y muy bien, pero una cosa que (...)

⁵⁹ La propia trayectoria de Barañaio da cuenta de esa permanencia: luego de su exitosa carrera científica en el Instituto de Biología y Medicina Experimental (IBYME), presidió la ANPCYT a partir de 2003, para pasar con parte de su equipo de colaboradores al flamante ministerio creado en 2007.

⁶⁰ En el relato de uno de los integrantes de la “mesa chica” durante la gestión del Dr. Lino Barañaio: “Cuando llegamos, la secretaría de gobierno tenía ciento ocho personas en planta permanente, y tenía unas ochenta con diversos tipos de contratos, (...) de esos que decíamos tipo basura. (...) la mayor parte de los contratos era gente altamente calificada, con la camiseta puesta, realmente conocedora. Y más de la mitad de la planta permanente, era gente altamente calificada, con la camiseta puesta. La otra mitad (...) eran capas geológicas de administraciones anteriores, con distinto grado de compenetración con el quehacer de la Secretaría entonces, pero que de ninguna manera eran un contrapeso. La mayoría se sumaron al ritmo, muy pocos no. Pero toda organización tiene un porcentaje, que en general está en el orden del diez por ciento, de factores negativos. La gran ventaja acá es que el porcentaje que nunca supera tampoco el diez por ciento, de factores positivos altamente traccionadores, estaba muy calificado, estaba muy preparado y tenía una visión de valor de la ciencia y la tecnología. De todo tipo, desde el científico hasta el administrador” (MINCYT, cuarta línea, Área Administración).

nosotros nos dimos cuenta en ese momento (...) ya lo sabíamos (...) y fue así habiendo transcurrido tres años y medio, es que el plantel de acá (...) es súper profesional. Es joven, se nota que es un ministerio nuevo, súper profesional (...) la formación que tiene la gente es recontra avanzada, muy por encima del promedio de otras oficinas públicas en Argentina. Y muy ordenado aparte, acá no sobra nadie, al contrario, falta gente. Acá los análisis de dotación que se hicieron respecto al personal, te dan que te falta gente (...) Así que eso fue la verdad que muy bien (MINCYT, segunda línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

La estabilidad y permanencia de la burocracia ha contribuido, entonces, a la acumulación de conocimiento y experiencia que permiten explicar las capacidades construidas, aun con el importante recambio y expansión ocurrido a partir de la creación del ministerio.

Los nombres de las personas que van a las reuniones, las instituciones a las que pertenecen, te dicen cosas (...) es muy difícil a esta altura que yo vaya a un lugar y no conozca a todo el mundo (...) cuando me pasa en general sé que los que están no son importantes, no sé cómo explicarlo, si no, no me pasa. A veces digo “eh, estoy vieja”, porque posta, conozco a todo el mundo. Y a veces los conozco desde hace mucho, y eso influye un montón también en cómo te parás frente a gestionar demandas (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

Los elencos dedicados a la producción y análisis de información sobre el sistema científico-tecnológico –insumo para la elaboración de las políticas cyt y, dentro de ellas, los planes como expresión central– no solo participan en redes especializadas en estadísticas dentro de las cuales gozan de reconocimiento y prestigio, sino que han desarrollado vínculos con áreas de producción de información estadística de la administración pública nacional como, por ejemplo, el INDEC y el Ministerio de Trabajo. En este caso el conocimiento especializado compartido contribuye a la generación de códigos y lazos que, al igual que en otras comunidades epistémicas o profesionales, cimienta una pertenencia que trasciende al MINCYT.

Tengo la sensación de que externamente nosotros... hay un conocimiento externo, a partir incluso de la colaboración que uno genera con estas instituciones. A veces me parece que hay un conocimiento mayor afuera de lo que tenemos

y lo que hacemos aquí, de lo que se lo conoce internamente (MINCYT, cuarta línea, Área Estudios y Prospectiva).

Por su parte, los elencos encargados de la formulación de las políticas que adquieren la forma de planes, son los que cuentan con los perfiles más diversos, caracterizados tanto por saberes de base que se completan con formación de posgrado en políticas públicas y gestión de políticas de ciencia y tecnología como por capacidades políticas y de gestión construidas en el desarrollo de su trabajo. Situados en la intersección entre las decisiones políticas y su instrumentación, entre los funcionarios políticos y los investigadores, entre los saberes políticos y los saberes expertos, los integrantes de estos equipos fungen como verdaderos traductores que garantizan que las decisiones de política se concreten por la vía de los planes en sus diversos formatos.

En esos procesos de traducción, tienen oportunidad de avanzar iniciativas y modelar las políticas. Esto último está en directa relación con dos atributos que esta burocracia comparte con las del Conicet y la ANPCYT: la estabilidad y permanencia, y la confianza asociada con el hecho de que las posiciones máximas son ocupadas por figuras que pertenecen al campo cyt. Esta familiaridad con los funcionarios políticos, con todo, no sobrepasa el límite que impone la jerarquía.⁶¹

El trabajo de articulación, por último, supone la reunión del conjunto de los saberes y atributos identificados hasta ahora. Dentro de ellos se destaca, sin dudas, el de la lectura de la oportunidad para avanzar en la ejecución de las iniciativas e hilvanar los intereses y posiciones de los actores involucrados en esos desarrollos –un componente clásico de la lógica política que los elencos encargados de estos fines combinan con la capacidad de gestión.

Una de las cosas que más disfruto que hice en este sector, es la articulación con las instituciones (...) de hecho, cuando pierdo un poco de contacto, siento que no conozco lo que está pasando (...) Porque no es casual que una institución no te venga a una reunión, pasan cosas. En el sentido de cómo te mira, cómo juega políticamente, hay un montón de cosas que si no entendés el sistema,

⁶¹ “No porque siempre te va a contar todas las cosas, pero vos tenés mucho más de la cocina, del pre y el post. O sea, vos preparás información y vos sabés que la va a exponer en la reunión de gabinete del miércoles, y el jueves o ese mismo día a la tarde es ‘¿Qué pasó?’. A veces inclusive porque hay comandas posteriores en términos laborales, pero también para saber cómo se recibió, qué le dijeron (...) Y a uno le da un montón de herramientas para múltiples aspectos” (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

para mí no podés gestionar esto (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

El conocimiento del sistema y los modos de su funcionamiento con arreglo a reglas formales e informales constituye, en fin, un activo crucial que esta burocracia hace valer, y pone al servicio del desarrollo de las políticas.

Te das cuenta de que [los investigadores] no saben ni leer un organigrama de con quién tienen que ir a hablar. Parte de la charla que teníamos informalmente con ellos era “Chicos, charlemos, úsennos a los burócratas, que de eso sabemos”. Porque por ahí vos naufragás y te frustrás de que no te dan bolilla (...), pero ¿llegaste a la persona correcta, a la que se ocupa de eso? Esas cosas, ¿no? Y sin idealizar que alguien lo tome y “sí, articulamos”, sin idealizar nada. Pero en el fondo es (...) cuando vos lográs, o tratás de plantear más caminos (...) de nuevo, usando tu palabra, son de confianza, son de saber a quién llamar, preguntar (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

La figura que condensa los atributos anteriormente señalados es de directora o director, que se erige como interlocutor entre el nivel político y la “línea”:

La mejor expresión de la burocracia es el director. Si tenés un director o directora de muchos años, se conoce la historia del trabajo, se conoce los problemas, se conoce toda la normativa, los cambios que hubo de normativa, conoce a la gente del sector privado con la cual tenés que interactuar. Un director es clave. De ahí para arriba, tenemos una importancia relativa subsecretarios, secretarios y ministros, pero hasta el nivel de director (...) para mí el director es muy importante (MINCYT, tercera línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Esta burocracia se inscribe sin tensiones en el clásico esquema weberiano de separación entre concepción y ejecución. Su capacidad de adaptación a las orientaciones emanadas de la dirección política de turno parece no mostrar fisuras significativas, cumpliendo sin problemas, como en el caso del Conicet, con el postulado de desarrollo de las actividades *sine ira et studio*. Al mismo tiempo, y en virtud de la conjunción de los saberes político, técnico y administrativo que la caracteriza, muestra una significativa dosis de flexibilidad para introducir iniciativas que rompen con procesos de trabajo altamente estandarizados y rutinizados. El privilegio de la carrera –y la construcción desde las posiciones

asociadas con su desarrollo— parece ser un interés compartido que gobierna el comportamiento del grueso de quienes integran estos elencos y equipos.⁶²

En este encuadre predominante, la función de traducción, de “bisagra” entre el poder político y la especial clientela que compone el campo cyT, encuentra su mejor medio. Y es en el desarrollo de esa función que se ponen de manifiesto perfiles dotados de una combinación compleja de saberes: *“el secretario quería eso. De acuerdo. También tiene que haber nuevos sistemas de financiamiento para el sector público. Bueno, perfecto. Y en la parte de focalización entramos a mechar nosotros algunas cosas de lo que leíamos”* (MINCYT, Asesoramiento, Área Políticas en CTI).

Podría decirse que en el caso de la burocracia del MINCYT todos los rasgos que fuimos identificando y analizando, tanto los que caracterizamos como compartidos por los tres colectivos estudiados como los que hasta el momento incluimos dentro de los matices que los diferencian, están presentes y, nos atreveríamos a afirmar, potenciados: relevancia de la carrera, encuadre normativo, profesionalismo, alto compromiso con el aspecto público del trabajo. La composición de conjunto del SNETI sustentada en una perspectiva de largo plazo, y el modo en que los elencos y equipos del MINCYT traducen esa perspectiva de largo plazo en sus acciones e interacciones, sumando de manera compleja saberes técnicos, políticos y administrativos, constituyen su sello distintivo.

El análisis realizado permite volver a la pregunta sobre la burocracia en singular o en plural. Hemos identificado una serie de rasgos y atributos comunes, pero también avanzamos en la caracterización de los agentes de los tres organismos en función de los saberes y tradiciones que organizan y orientan su trabajo, lo que ha dado lugar a la identificación de especificidades, y una suerte de especialización relativa.

⁶² Ver el siguiente testimonio: *“Yo no sabía cómo iba a ser en la gestión ni en el contexto general, pero sí (...), [mi nuevo jefe] me caía muy bien (...) Y lo primero que tuve fue una situación difícil (...) porque él me propuso ser su asesora, y estar un poco en el medio de pivote entre los dos directores. Y yo le dije ‘No (...), te estás equivocando conmigo, yo soy una persona de carrera. A mí me encanta poder ayudarte a vos en lo que vos necesites, pero yo no puedo hacer esto’ (...). Entonces yo decía ‘Déjame en mi lugar de coordinadora, desde ahí yo te ayudo, pero no me hagás poner en una situación reincómoda que es cruzarme a mi actual director, (...) Yo tengo una trayectoria acá, no. Te ayudo lo que puedo desde el lugar que ocupo, pero no así’”* (MINCYT, cuarta línea, Área Articulación Científico Tecnológica).

Esos rasgos comunes, que giran en torno al compromiso con lo público, la importancia de la carrera, la estabilidad y permanencia, el aprendizaje en la situación de trabajo, sugieren la pertinencia del singular. Los matices asociados con cierta especialización relativa, por su parte, ponen de relieve el predominio de determinados saberes y tradiciones –el administrativo en el Conicet, el técnico en la ANPCYT y el político en el MINCYT– que demandan su consideración particular, indicando la necesidad de la adjetivación.

Al respecto, interesa plantear las siguientes cuestiones. En primer lugar, la consideración de la burocracia CYT a partir de sus rasgos compartidos invita a un ejercicio de comparación con otras áreas del trabajo estatal, de manera de analizar cuán generalizables son tales rasgos compartidos. En segundo lugar, la especialización relativa a partir de saberes y tradiciones de trabajo abre también el interés por explorar el modo en que los asuntos públicos particulares –que siguiendo a Paul Sabatier podemos definir como subsistemas de políticas–⁶³ imprimen un sello o fisonomía particular a los colectivos encargados de su desarrollo y gestión.

Por último, en nuestro análisis la clásica distinción entre encargados de actividades de apoyo y aquellos a cargo de actividades sustantivas parece no ser decisiva para explicar el modo en que asumen –uno y otro perfil en este nivel de agregación– el trabajo. Esto por supuesto no involucra desconocer el peso de las jerarquías y las operaciones de clasificación que sin duda inciden en las relaciones que los agentes establecen entre sí y con actores externos. Más bien interesa reponer la relevancia del trabajo administrativo, cuyo desarrollo no necesariamente se circunscribe a las tradicionales áreas de gestión, sino que está más que presente –y con mucha visibilidad en el caso del Conicet– para dar cuenta de lo que los colectivos estudiados son y hacen.

La producción de la burocracia CYT: un ejemplo

En el apartado anterior hemos hecho referencia recurrentemente a las capacidades de la burocracia CYT. Resulta difícil emprender su caracterización sin remitir a ellas, aun cuando se suelen establecer diferencias analíticas. Pero en verdad esas diferencias solo se justifican en una organización de la exposición, y lo que aparece por separado debe ser reunido para una adecuada comprensión

⁶³ El concepto forma parte de su marco conceptual de las coaliciones promotoras. Para una de sus formulaciones recientes, ver Sabatier y Weible (2010).

del comportamiento de la burocracia y su papel en el desarrollo de las políticas científico-tecnológicas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en este apartado nos centramos en el análisis de las capacidades de la burocracia cyt teniendo como fuente principal su producción, así como las interacciones con otros actores para el logro de sus metas y propósitos.

Por una cuestión de espacio focalizamos el análisis en el caso de la burocracia del Mincyt y, dentro de ello, en la actividad de planificación y su principal producto, los planes plurianuales. Si bien dentro del período considerado esta actividad dio lugar a varios planes, centramos el análisis en el proceso que condujo a la elaboración del Plan Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación “Argentina Innovadora 2020” (de aquí en más, Plan 2020).

Dentro de los estudios sobre políticas públicas, el concepto de capacidades estatales se refiere a la habilidad de los actores estatales para direccionar, en función de sus metas e intereses, el comportamiento de otros agentes –estatales o sociales– a partir de las agencias estatales en las que desarrollan sus intervenciones.⁶⁴ Los tipos de capacidades habitualmente identificados –de carácter institucional, técnico, político y administrativo– pueden ser sintetizados, siguiendo a Fabián Repetto (citado en Bertranou, 2015) bajo dos grandes categorías, las capacidades políticas y las capacidades administrativas. Esta aproximación ha significado un avance en el propósito de abrir la “caja negra” del Estado y explicar los procesos y dinámicas que en él tienen lugar, y ha contribuido a la formulación de diagnósticos orientados a introducir mejoramientos en el desarrollo de las estructuras de gestión de las políticas públicas. Aun así, los trabajos asociados con ella no dejan de partir de una concepción normativa y agregada del Estado que, a la postre, limita los alcances de su empleo.

Una forma de superar esos límites es poniendo el foco en aquellas actividades cuyos productos y resultados constituyen expresión de esas capacidades, confieren al colectivo su especificidad y lo diferencian de colectivos equivalentes dentro de otras oficinas de la administración pública.

Siguiendo a Carpenter, es posible considerar la producción de una burocracia como expresión de las capacidades para “analizar, crear programas, resolver problemas, planificar, administrar programas eficientemente, detener la corrupción [...] actuar de acuerdo con sus preferencias con eficacia e innovar”

⁶⁴ La definición parte de los aportes de autores que se han convertido en referencia obligada para este tópico: Fox (1992), Mann (1991), Migdal (2011). Para una reseña de estos y otros aportes, Bertranou (2015).

(Carpenter, 2001: 14; traducción nuestra). Se trata, entonces, de adoptar una estrategia de conceptualización de ese universo teniendo en cuenta la conjunción y la combinación de saberes movilizados por el colectivo, y analizar sus particulares combinaciones en ejemplos relevantes dentro de su trayectoria.

Para este propósito, importa identificar aquellas producciones que imprimen un sello específico al colectivo bajo estudio, ya sea porque constituyen un insumo crítico para el funcionamiento general del Estado y el desarrollo de sus intervenciones, porque proveen bienes que gozan de un alto valor social, porque aportan recursos de legitimación para las élites, o bien porque suponen la disposición de saberes no intercambiables que son reputados como valiosos por los actores tanto estatales como sociales.⁶⁵ Los planes plurianuales, y especialmente el Plan 2020, parecen reunir algunas de estas condiciones.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, ¿qué papel tuvo la burocracia del MINCYT en el desarrollo de los planes, particularmente el Plan 2020?, ¿cuáles fueron sus principales contribuciones, y en qué medida incidieron, a partir de los recursos y saberes movilizados, en la elaboración de este instrumento de la política científico-tecnológica? Además, ¿qué usos y aprendizajes supuso el Plan 2020? Estas preguntas orientan el desarrollo de este apartado. En primer lugar, realizamos una breve descripción del Plan 2020, para luego adentrarnos en el análisis de las capacidades construidas para su desarrollo, dentro de las cuales prestamos particular atención al equipo que, dentro del MINCYT, tuvo la responsabilidad de coordinar su elaboración e implementación, y los recursos y estrategias empleados para que “las cosas salgan”, y por último los usos y aprendizajes en torno a la experiencia, que nos hablan del Plan como recurso y dispositivo de legitimación del MINCYT.

El Plan 2020: aspectos generales

El Plan 2020 se inscribió en la tradición de planificación que, desde mediados de la década de 1990, fue construida por la entonces SECYT y luego MINCYT como medio y estrategia central para el desarrollo de la función de organismo rector dentro del campo CYT. Los planes como dispositivos o herramientas para definir prioridades y trazar rumbos de carácter estratégico a la actividad de los diversos componentes del SNETI, fueron concebidos como uno de los principales recursos con los que las autoridades de la SECYT o del MINCYT podían construir

⁶⁵ Estas producciones distintivas pueden ser identificadas a partir de la asignación de recursos que se les destinan; pero ello no necesariamente puede ser un indicador de su relevancia en el sentido apuntado. El caso estudiado constituye, justamente, un ejemplo adecuado.

y ejercer con cierta legitimidad su poder sobre un conjunto complejo y heterogéneo de organismos e instituciones cuyos intereses y perspectivas discurrían por senderos propios y ligados con las comunidades científicas de pertenencia.

A diferencia de las experiencias anteriores, caracterizadas por el hecho de que fueron actores externos los que lideraron el desarrollo de tales dispositivos,⁶⁶ el Plan 2020 fue desde sus inicios responsabilidad de la Dirección Nacional de Políticas y Planificación del MINCYT (DNPP de aquí en más). Esto hace del análisis del proceso de su elaboración e instrumentación una oportunidad especial para la identificación y discusión de las capacidades de la burocracia. Asimismo, y más allá de las continuidades en una perspectiva de largo plazo sobre la agenda de CYT, supone una serie de innovaciones tanto en su contenido e instrumentos como en el modo de su elaboración.

El Plan 2020, presentado en los inicios del año 2013, fue desarrollado –conforme a la Ley 25467– a partir de la identificación de necesidades de largo plazo. Al tiempo que se establecían lineamientos estratégicos que buscaban orientar el trabajo de los diversos componentes del SNTCI con ese horizonte, se previó una agenda de gestión de corto plazo para el período comprendido entre los años 2012 y 2015, en la que se trazó el conjunto de prioridades que orientaron las acciones del MINCYT.

El Plan tuvo como objetivo principal

... impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas nacionales, incrementando así la competitividad de la economía, mejorando la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sustentable (Plan 2020, 2013).

⁶⁶ Puede encontrarse una reseña de la experiencia de planificación desarrollada en Loray y Piñero (2014). De ella, se destacan los planes plurianuales elaborados durante la década de 1990 (Plan 1998-2000, Plan 1999-2001 y Plan 2000-2002), que “compartían los objetivos particulares de mejorar, aumentar, hacer más eficiente y orientar el gasto en ciencia y tecnología”; el Plan de 2003, que perseguía “la recuperación y fortalecimiento de los recursos y las capacidades de las instituciones de CYT, y su orientación hacia la resolución de problemas productivos y sociales”; y el Plan Estratégico Bicentenario 2006-2010, enunciado teniendo en cuenta las “Bases para la formulación de un Plan Estratégico de Mediano Plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación”, del año 2005. Según uno de los entrevistados, “*Los primeros planes nacionales eran desarrollados por asesores contratados externos porque no había prácticamente capacidades acá (...) porque en realidad no era una práctica común la planificación*” (MINCYT, Asesoramiento, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Para ello se decidió trabajar en sectores estratégicos: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria, salud y las denominadas tecnologías de propósito general (biotecnología, nanotecnología y TIC).

El Plan 2020, al igual que algunos de los instrumentos que lo precedieron, tenía como una de sus principales estrategias el desarrollo institucional del sistema científico-tecnológico nacional, lo que involucraba continuar con el fortalecimiento y apoyo a las actividades científicas y tecnológicas, así como con el mejoramiento de la articulación y coordinación de los diversos componentes del SNCTI, un problema recurrente que incide en la eficacia de la inversión en I+D y su transferencia a las diversas esferas de la actividad social. La segunda estrategia, por su parte, suponía una innovación en la concepción de la intervención por medio del desarrollo de instrumentos específicos, ya que la focalización apuntaba a privilegiar núcleos socioproductivos de alto impacto económico y social y con fuerte énfasis en lo territorial.

El proceso de formulación del Plan 2020 abarcó tres etapas. La primera tuvo por objeto la realización de un diagnóstico y la identificación preliminar de líneas de trabajo, sobre la base de la dirección política de las autoridades y el aporte de referentes y expertos en los campos de conocimiento identificados, que arrojó como resultado el documento “Lineamientos de Política y Metodológicos para el Ejercicio de Planificación”. La segunda etapa inauguró la metodología participativa, que se tradujo en el trabajo de actores estatales y sociales en tres tipos de mesas: a) transversales, para la discusión y desarrollo de los dispositivos, estrategias y recursos que era necesario movilizar para el desarrollo del plan (articulación e instrumentos de política, marcos regulatorios y recursos humanos); b) sectoriales, en las que se definían las prioridades y estrategias correspondientes a cada uno de los sectores o núcleos estratégicos seleccionados; y c) tecnologías de propósito general (TPG), que en rigor reunían campos de conocimiento de alto contenido estratégico, como la nanotecnología, la biotecnología, y capaces de cruzar por medio de sus desarrollos otros campos del SNCTI. La tercera etapa, por último, preveía la validación de los resultados obtenidos en diversas instancias del SNCTI, así como del ámbito estatal y la opinión pública; el COFECYT, el CICYT y el GACTEC entre las instancias más destacadas, y la consulta pública a través de la página web.⁶⁷ Una vez

⁶⁷ Aun cuando ello involucraba la activación de los diversos espacios generados durante la década de 1990 y consagrados en la Ley 25467, esa participación no pasó de revestir un carácter ceremonial: “El GACTEC nunca funcionó (...) vos tenés que (...) hacer interactuar a los ministros (...), porque, si no, son las segundas líneas las que se encargan, que fue lo que hicimos nosotros” (MINCYT, asesoramiento, Área de Planeamiento y Políticas en CTI).

consensuados los ejes y lineamientos organizados a partir del trabajo de las mesas anteriormente mencionadas, se abrió la etapa de programación, a partir de las denominadas “Mesas de Implementación”, en las que se elaboraron planes operativos para traducir esos ejes y lineamientos en políticas concretas con un horizonte temporal de cuatro años (Plan 2020, 2013).

Trabajamos en aproximadamente veinticinco paneles de expertos, que les llamamos mesas de implementación. Que nuevamente, ahí seleccionamos para cada núcleo socioproductivo estratégico, un experto coordinador, que coordinaba la mesa, que a su vez convocaba a los integrantes de la mesa. Se supone que tiene que ser un tipo que conozca el ambiente y quiénes son los principales referentes. Y de esto resultaron aproximadamente veinticinco planes operativos, donde se establecían prioridades temáticas para investigación básica, para desarrollo tecnológico y para innovación (MINCYT, asesoramiento, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

En el proceso y sus diversas instancias intervinieron alrededor de 350 personas en representación de la comunidad científica, el sector productivo, la sociedad civil y otras áreas de la gestión gubernamental, tanto de la escala nacional como subnacional, así como expertos y referentes reputados de diversas esferas de la actividad social nacional.⁶⁸ Iniciado en el año 2010, demandó poco más dos años para la formulación del Plan, que fue presentado a comienzos de 2013, y otros dos años para el desarrollo de las mesas de implementación.

Las capacidades para el desarrollo del proceso de planificación: saberes, relaciones

La descripción de los componentes y dinámica del trabajo de planificación realizada anteriormente demuestra su complejidad y los desafíos que en materia de coordinación y articulación supuso el desarrollo del Plan 2020. Si, como hemos insinuado en el inicio de este apartado y en el destinado a caracterizar la burocracia CYT, y la del MINCYT en particular, las capacidades constituyen destrezas y aptitudes situadas históricamente y, por consiguiente, están lejos de ser atributos o cualidades inherentes –por decirlo así– a los colectivos u organismos, el diseño y elaboración del Plan 2020 fue un proceso cuyo análisis permite comprobar tales supuestos, a partir de la reconstrucción de los recursos, saberes y estrategias que los actores directamente implicados movilizaron,

⁶⁸ El listado de parte de esos participantes se incluye como Anexo V del documento del Plan (Plan 2020, 2013).

y los aprendizajes que de ello se derivaron. En lo que sigue destacamos dos componentes de esas capacidades: el equipo a cargo del proceso, y el capital relacional desplegado y construido para llevarlo adelante.

Como ya señalamos, el área responsable del Plan 2020 fue la DNPP, que asiste a la Subsecretaría de Políticas en CTI en la elaboración de planes nacionales y políticas para el fortalecimiento del SNCTI.

Una de las principales tareas del equipo fue desarrollar propuestas y coordinar el proceso de formulación del Plan 2020, que demandó la contratación de agentes externos—dentro de lo cual se verificó una asociación estratégica con FLACSO—dado su tamaño reducido (alrededor de diez personas). Si se necesitaban conocimientos de temas muy específicos se contrataban profesionales “expertos”, cuya colaboración por lo general se extendía por períodos de seis meses.

Las autoridades del MINCYT junto con el apoyo de FLACSO y expertos aportaron la mirada estratégica para el desarrollo del proceso de planificación,⁶⁹ pero el equipo de la DNPP brindó las condiciones necesarias para que dicho proceso se verificara, así como la programación que dio lugar a los planes operativos, todo lo cual insumió un largo período de trabajo. Era ese reducido núcleo de gestión y administración el que garantizaba el adecuado funcionamiento del proceso.

Este equipo estaba compuesto por profesionales de las ciencias sociales, ingenieros, biólogos, y algunos contaban con posgrado relacionados al campo de CTI.⁷⁰ Al ser multidisciplinario “cada uno con sus saberes aportaba *expertise* y especificidad”. La formación de base—incluso la de posgrado—, constituía un recurso más en una suerte de caja de herramientas organizada por el saber directamente ligado con la gestión, tal como se desprende del siguiente testimonio:

*... de cada cosa podría decir algo, de nanotecnología, de biotecnología (...)
maneja treinta y cinco núcleos socioproductivos y son quinientas mil cosas,*

⁶⁹ “En ese momento el equipo que nos asesoraba a nosotros, era de FLACSO, que después muchos vinieron a trabajar acá al CIECTI (...) Y acá es donde (...) hacemos un entrenamiento, porque ahí de verdad hay un aprendizaje también *by doing* [sic: haciendo] que es muy fuerte. Porque hasta que vos no te enfrentás a las situaciones, no sabés cómo resolver” (MINCYT, Asesoramiento, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

⁷⁰ “Lo que aprendí en el posgrado, en primer lugar me permitió comprender un montón de situaciones y de cosas que yo si no, no hubiera podido entender. Por ejemplo, si yo me hubiera quedado solamente con el pensamiento científico, estaría pensando que la ciencia es lo más importante, y tal vez no sea lo más importante, en realidad” (MINCYT, asesoramiento, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

pero ya de escuchar, podría decir algo de cada cosa. De todos modos (...) los coordinadores tienen la expertise para hacer el apoyo (...) los conocimientos son generales de técnicas de administración pública y de la cosa pública, cómo se administra esto, cómo se administran distintos niveles de gestión, cómo administras cosas con los científicos, cómo piensan los científicos, cómo administrar digamos, cómo hacer que la gente trabaje, desde los científicos hasta la gente que está acá (MINCYT, cuarta línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Más allá de los saberes específicos, lo que caracterizaba al equipo era la agilidad –en gran medida asociada con su reducido tamaño–, la experiencia y la confianza entre los integrantes. Cada uno sabía lo que tenía que hacer y tenía una tarea asignada, pero todos tenían conocimiento general del proceso, estaban al tanto y contaban con una importante capacidad de adaptación: *“Tiene que ver con atributos personales, digamos, y con la credibilidad que la gente tiene en vos, yo creo que eso es una construcción, pero no es académico”* (cuarta línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Como ya lo hemos señalado, el trabajo de vinculación y articulación con diversos actores también requería capacidad de negociación e interpretación de los intereses y posiciones de los actores involucrados en esos desarrollos. Es decir, un conocimiento de la lógica política que permitiera avanzar con el proceso y su gestión. Este equipo cumplió la función de mediación entre el poder político y los diversos actores que componen el campo cyT, garantizando por medio de estas operaciones de traducción que las decisiones de política se concretaran a través del Plan.

Algunas discusiones que vi (...) lo que [el integrante del equipo de la DNPP] estaba tratando de hacer era traducir lo que decía la gente en algo que se pudiera poner en el documento, y que alguien [conocimiento medio] (...) pudiera entender. O sea, los que estaban identificando qué era lo que había que apoyar, era la gente [del sector] que estaba ahí. La gente del ministerio estaba haciendo traducción de eso, pero no direccionando en absoluto (investigador, consultor del Plan 2020).

El equipo de la DNPP reunió un conjunto de condiciones y atributos que lo convirtieron en una pieza clave del engranaje que echó a rodar en la experiencia de elaboración del Plan 2020: compromiso con el objetivo, claridad en las actuaciones y el despliegue de un saber hacer que se fue construyendo a lo largo del proceso a partir de unos recursos y saberes que combinaban elementos técnicos, políticos y de gestión. Todo ello facilitó las operaciones de traducción

que hicieron de los integrantes del equipo de la DNPP un componente estratégico de las capacidades construidas durante el proceso.

Como ya lo señalamos, para el proceso de elaboración del Plan el equipo de la DNPP diseñó en colaboración con FLACSO una metodología cuyo rasgo distintivo fue su carácter participativo. La convocatoria e involucramiento activo de actores institucionales y referentes individuales del propio MINCYT y otros ministerios pertinentes, organismos de CYT, universidades, autoridades provinciales de CYT, sector privado, expertos reconocidos en una amplia gama de disciplinas relevantes y organizaciones de la sociedad civil, tenía como propósito la identificación de problemas y oportunidades sobre la base de las cuales promover el desarrollo científico-tecnológico y la innovación.

El equipo de la DNPP cumplió un papel fundamental en la coordinación y la articulación del proceso en las diversas etapas diseñadas. Para todas ellas, y especialmente las que tuvieron como eje la organización de las denominadas “mesas de trabajo” y “mesas de implementación”, el conocimiento de los actores del sistema constituía un requisito crucial: saber a quiénes convocar e involucrar. Pero no bastaba ese conocimiento y la posibilidad de activar, a partir de él, una importante red de relaciones que garantizara la pertinencia del perfil de actores estatales y sociales a ser comprometidos en el proceso. Esos actores debían, a su turno, dar crédito a la iniciativa para la cual eran convocados. El prestigio y la reputación de los integrantes del equipo de la Dirección Nacional de Políticas y Planificación, así como el respaldo político y la confianza conferidos por las autoridades del MINCYT, favorecieron y garantizaron la predisposición y el mantenimiento de la participación de los actores convocados.

El equipo de la DNPP mostraba un alto compromiso con el objetivo de la planificación, lo que lo dotaba de claridad sobre lo que se tenía que hacer y cómo conducir el trabajo en las diversas mesas:

La línea [el equipo] tiene claro para qué querés el plan. Si no está la línea, son tipos discutiendo de mejoras del conocimiento tecnológico en el sector y nada más, ¿entendés? No tienen el objetivo claro, aunque vos se los digas, ellos van a discutir del tema que saben (investigador, consultor del Plan 2020).

Pero la inscripción en redes, la confianza y el respaldo político tampoco hubieran bastado de no contar con recursos de financiamiento, canalizados principalmente por la ANPCYT, y que alimentaron los fondos sectoriales a través del FONARSEC:

El sector privado viene acá y es un jugador porque sabe que hay fondos, pero convocado a una mesa donde hacemos prioridades de política para después [hacer] la asignación de fondos, no tiene que venir a pensar (...) [El trabajo es] a nivel de cámaras, muy pocos sectores a nivel de empresas (...) La general es una instancia de diálogo para que vengan a las mesas donde los convocamos, y es a nivel de agregado. Pero después [sí] vienen [empresas] a diálogos y toda una serie de consultas y de cosas (MINCYT, cuarta línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

La articulación con los actores sociales –posible gracias a la red de relaciones tejida a lo largo de las prolongadas trayectorias de los principales referentes del equipo de la DNPP– pone en evidencia lo que en el apartado anterior caracterizamos como “exteriorización” de la burocracia del MINCYT. Su importancia, sin embargo, pareció inversamente proporcional a las dificultades que, dentro del propio ministerio, se manifestaron para integrar de manera sostenida la participación de los equipos del resto de las áreas.

Históricamente nosotros tenemos que planificar sin prospectiva. Cuando nosotros estábamos haciendo el Plan 2020, recién estaban empezando a hacer prospectiva, entonces pensábamos que la prospectiva iba a ser un insumo para los planes siguientes. Pero yo creo que ahí falta establecer canales de diálogo más formalizados de alguna manera (MINCYT, asesoramiento, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

En el proceso de elaboración del Plan 2020 y el que se abrió para su instrumentación, el equipo de la DNPP construyó y desplegó, en suma, un conjunto de aptitudes y destrezas que contaron con ciertas condiciones favorables, como el respaldo político y la disposición de recursos de financiamiento. Pero también el profundo conocimiento del funcionamiento del SNCTI y sus principales actores, así como los saberes en torno a la planificación amasados en prolongadas trayectorias, fueron factores de relevancia que contribuyeron a imprimirle una adecuada dirección a tales procesos. Esa dirección, a su turno, se vio facilitada no solo por la disposición de suficientes conocimientos técnicos, sino también y sobre todo, por la combinación de esos conocimientos con herramientas de gestión y criterios de intervención y negociación. Es importante remarcar que en el propio transcurso del plan, los componentes anteriormente identificados se entrelazaron y, por así decirlo, potenciaron: el desarrollo exitoso de las primeras mesas de trabajo ayudó a fortalecer la confianza tanto de los integrantes del equipo de la DNPP como de otros referentes del MINCYT y principalmente

sus autoridades, pero también contribuyó a ajustar y consolidar la dinámica propuesta para llevar adelante las acciones. El siguiente testimonio proporciona un balance:

El tema de las capacidades técnicas, la realidad es que para hacer el trabajo que [los integrantes de la DNPP] tienen que hacer yo veo que las tienen. Y tienen todo un sistema de convocar, con lo cual ellos no tienen que saber todo de todo, sino que convocan y lo hacen participativo (...) Otra cosa que tienen es que tienen muy claros los lineamientos y me da la sensación de que es gente que quiere que las cosas salgan bien. No solamente el plan, sino que sirva para algo. Esa es la percepción que yo tengo. Porque hay veces que uno piensa que a los funcionarios no les interesa nada, y no es la percepción que yo tengo con la gente del MINCYT (investigador, consultor del Plan 2020).

Caracterizado por un núcleo duro de funcionarios de prolongadas trayectorias que contaba con un amplio conocimiento del SNETI y, en consecuencia, se inscribía en una significativa red de relaciones, el equipo de la DNPP se constituyó él mismo en un componente decisivo de las capacidades movilizadas para el desarrollo del Plan 2020. En virtud de las rondas sucesivas de interacciones, la confianza conferida por las autoridades, entre los propios integrantes del equipo, y entre estos y los actores sociales que participaron en el desarrollo de la experiencia, facilitó el carácter virtuoso de un proceso en el que todos los actores involucrados parecieron resultar beneficiados.

El Plan 2020 como producto: usos y aprendizajes

¿Qué beneficios tuvo esta experiencia? Esta pregunta remite a los usos, apropiaciones y aprendizajes derivados de ella. Los usos y apropiaciones se manifestaron tanto en el nivel simbólico y político como en el terreno más tangible de proyectos de I+D ajustados a sus lineamientos, pasando por una función de orientación más general para el conjunto del sistema CYT. Los aprendizajes, por su parte, se concentraron fundamentalmente en los actores directamente involucrados en la experiencia, aunque también alcanzaron a diversos componentes del complejo y heterogéneo sistema nacional de CYT.

Por empezar, el Plan 2020 sirvió al poder político para comunicar la política CYT, a la ANPCYT para definir asignación de recursos y a los científicos del Conicet para orientar sus investigaciones.

Convertido en un “instrumento estrella” de la gestión kirchnerista, el Plan 2020 se volvió una poderosa carta de presentación para legitimar no solo a las

autoridades del MINCYT, sino al gobierno nacional que, como lo señalamos oportunamente, había colocado a la CYT en un lugar destacado de su agenda. Esta función de legitimación también alcanzaba a otros componentes del sistema nacional de CYT y particularmente al Conicet, que en la documentación de sus acciones en sus diversos informes de gestión, hacía referencia expresa al plan como encuadre y orientación.⁷¹

Si el plan fungió como dispositivo de legitimación y de “ordenamiento de ideas”, al decir de uno de los protagonistas de la experiencia, su consideración como una guía para las acciones alcanzó efectos concretos en el caso del desarrollo de los fondos sectoriales, en el marco del FONARSEC.

Creo que diseñamos el plan para poder implementar (...) aplicarlo a los fondos sectoriales, o sea la cosa escalada de los fondos sectoriales. Llegó un momento en que ambas cosas hicieron una convergencia a medida que hacíamos diseño de fase uno de proyectos específicos para fondos sectoriales, después empezamos a hacer el plan, casi en forma simultánea. Y ahí fue cuando llevamos esto a una visión más de política y no tan instrumental en donde era muy aterrizado el proyecto de fondos sectoriales, con un nivel de gestión, de exigencia que era enorme (MINCYT, cuarta línea, Área Planeamiento y Políticas en CTI).

Como otras experiencias de planificación en el sector público, el Plan 2020 también mostró sus límites, poniendo en evidencia que muchos de los problemas recurrentes del SNCTI —como la falta de coordinación y articulación, o de evaluación de las acciones— demandaban algo más que la voluntad declarada de los actores por avanzar en su resolución y, en todo caso, un horizonte temporal más amplio que el previsto en sus lineamientos. Aun así, conserva un carácter mítico y un potente sentido de referencia para los equipos y elencos del MINCYT en general, y los directamente involucrados en su desarrollo en particular, a quienes confirió reputación y prestigio en cuanto poseedores de un saber complejo; la planificación y su gestión en un campo como el CYT que por tradiciones muy arraigadas se ha resistido históricamente a las orientaciones de política de esta naturaleza.

⁷¹ Así, en el Informe de Gestión correspondiente al año 2013 se sostiene: “En la definición de las estrategias se tuvieron en cuenta la identidad y la visión del Conicet así como los lineamientos y metas del Plan Argentina Innovadora 2020 que implican la puesta en marcha de una gran cantidad de recursos materiales y humanos”. Tal encuadre se reiteraría en los informes de gestión de los años siguientes.

Reflexiones finales

El recorrido realizado en este trabajo puso de relieve el desarrollo reciente de la burocracia cyt, y su papel en la formulación e implementación de las políticas públicas del sector. Y ese desarrollo da cuenta de las cualidades que han sido destacadas en el título: la continuidad y la especialización.

La continuidad se ha visto expresada en las configuraciones que estructuran a los organismos seleccionados, el MINCYT, la ANPCYT y el Conicet. Ellas dan cuenta de la división del trabajo que, a partir de las innovaciones impulsadas en la década de 1990, trazó su especialización relativa en términos de las principales funciones desarrolladas por cada uno de ellos, y por cierto contribuyó a moldear los saberes y tradiciones de trabajo que cultivaron sus elencos.

Continuidad y especialización en un mundo, el de la cyt, caracterizado por ser fuertemente autorreferencial. Son sus propios protagonistas los que definen lo que ocurre en él. En este sentido, asume rasgos corporativos, y el isomorfismo normativo (DiMaggio y Powell, 1999) constituye el vehiculizador de la estructuración de las reglas y procesos que lo organizan. Así como las comunidades epistémicas desarrolladas en relación con los diversos campos disciplinares constituyen la plataforma de los modos de inserción y circulación de los científicos y tecnólogos, la gestión de las actividades científico-tecnológicas y su regulación también ha tendido a la generación de estandarizaciones que trascienden las fronteras nacionales, y contribuyen a la modelación de los perfiles de los funcionarios y técnicos que se desempeñan en los diversos organismos que componen el sistema.

Ello explica que las relevantes reformas de la década de 1990 hayan sido iniciativa de un puñado de técnicos y funcionarios del propio sistema cyt, inaugurando una agenda “silenciosa” que empalmó, en el período de nuestro estudio, con una agenda gubernamental que colocó la cuestión de la cyt en un lugar destacado, y se expresó en el aumento de los recursos asignados al sistema, el incremento en la cantidad de investigadores y becarios y otras iniciativas que se vieron coronadas en la jerarquización del área, cuando hacia fines de 2007 se convirtió en ministerio.

En ese marco se puso de manifiesto la importancia de la dirección política del SNCTI en consonancia con los diversos proyectos de gobierno involucrados, y su incidencia decisiva en el funcionamiento de la burocracia. Nuestro análisis ha permitido comprobar que la influencia de la burocracia en la definición de las agendas está condicionada por los momentos políticos: estos elencos encuentran su mejor despliegue –y la oportunidad de realizar aportes– cuando cuentan con

una conducción política que les fija los propósitos. En este sentido, la burocracia cyt se inscribe sin mayores tensiones dentro de la matriz weberiana que postula la separación entre concepción y ejecución.

En consonancia con la dimensión de la continuidad, hemos identificado un conjunto de atributos y cualidades que las burocracias estudiadas comparten: estabilidad y permanencia que se traducen en prolongadas trayectorias, valoración del carácter público de su trabajo, arraigado sentido de pertenencia -expresado, entre otras cosas, en que los logros del sistema cyt son experimentados como propios-, importancia de la carrera, y presencia relevante de credenciales universitarias que ofician de plataforma para el desarrollo de un conocimiento práctico construido en la experiencia de trabajo.

La dimensión de la especialización abre, por su parte, la posibilidad de apreciar las especificidades que caracterizan tanto a las estructuras que organizan el trabajo de cada organismo, como a sus burocracias según los principales saberes y modos de trabajo e interacción que despliegan en el cumplimiento de sus funciones.

El análisis de las burocracias según los matices, como denominamos a las especificidades que adquieren los saberes, tradiciones y modos de trabajo que los colectivos desarrollan en cada uno de los organismos estudiados, constituye desde nuestro punto de vista el componente más significativo de nuestro trabajo, porque permite avanzar en la construcción de tipologías de la burocracia estatal, así como abrir preguntas y cuestiones.

Sin desmedro de la combinación usualmente compleja de lógicas y saberes que tienen los trabajadores públicos en general -y los encargados de la gestión del sistema de cyt en particular-, nuestro análisis ha demostrado que los elencos del Conicet se destacan por su capacidad administrativa, en tanto que los de la ANPCYT son fuertes en su capacidad analítica, y los del MINCYT en las capacidades política y relacional. Estos matices asociados con cierta especialización relativa ponen de relieve el predominio de determinados saberes y tradiciones -el administrativo en el Conicet, el técnico en la ANPCYT y el político en el MINCYT- que demandan su consideración particular, indicando la pertinencia de la adjetivación.

Y aquí conviene retomar algunos de los argumentos que desarrollamos anteriormente. Tanto la identificación de rasgos compartidos como de matices indican la necesidad e interés por avanzar y profundizar en el estudio de la burocracia estatal en varios planos, y discutir las herramientas de análisis para ello. Por un lado, si los colectivos estudiados comparten una serie de atributos y cualidades que configuran un modo del trabajo público, ¿cuán extensible o

generalizable es este a otros ámbitos? A partir de los pocos estudios disponibles, no podemos dar una respuesta clara. Ello reafirma, entonces, la importancia de sumar investigaciones en otras áreas del trabajo estatal que posibiliten el ejercicio de la comparación y brinden, de esa manera, elementos para el mejor conocimiento de la burocracia.

Luego, es necesario también pensar –y encuadrar– la especialización relativa que los colectivos analizados construyeron a la luz de –y en– los subsistemas de políticas públicas. Pensado como campo específico, el sistema *CYT* sin dudas provee una plataforma desde la que los actores estatales construyen un modo de entender su trabajo, y de entender el mundo desde su trabajo. Y otro tanto puede afirmarse en relación, obviamente, con otros asuntos públicos. Esto que Bertranou e Isuani (2016) insinuaban a la hora de construir el concepto de patrón de producción de políticas públicas –esto es, la incidencia del campo de política pública en términos de sus rasgos propios expresados en el tipo de bienes o servicios producidos, las tecnologías empleadas, el grado de institucionalización y el lugar en la agenda estatal– es aplicable al estudio de la burocracia.

En lo que hace a la especialización de los colectivos expresada en los matices, los resultados del análisis realizado no dejan de ser controvertidos. Las etiquetas empleadas tienen la virtud de identificar lo que puede ser entendido como un sello específico de cada uno de los colectivos. Pero al mismo tiempo, ellas ocultan la complejidad de la combinación de los saberes que invariablemente están presentes en los actores estatales y de los que echan mano, al modo de una caja de herramientas, según circunstancias e interacciones determinadas. En nuestras discusiones sobre la interpretación de los hallazgos y el modo de realizar su conceptualización, estas operaciones de clasificación arrastraron muchos de los prejuicios o preconceptos que en torno de la relación entre los saberes político, técnico y administrativo persisten, particularmente en lo que atañe a su jerarquía y relevancia dentro del trabajo público. En otros términos, el modo en que se han desarrollado los estudios y los debates sobre el trabajo público ha tendido a realzar el saber técnico en detrimento del administrativo y en confrontación o conflicto con el político. Si el saber técnico es una suerte de garante de la neutralidad y objetividad científica de las actuaciones, el saber administrativo concentra el costado más conservador y estandarizado, y el político el cálculo oportunista. Y lo cierto es que el trabajo público está hecho de –y demanda– los tres saberes, que no se reparten por igual en los actores estatales, más allá de que las posiciones ocupadas los asocien de manera más directa con alguno de ellos. Y que los tres saberes demandan especialización, cualidad que las más de las veces tendemos a asociar únicamente con la formación

universitaria. Entonces, tratando de aventar los efectos de esta composición que puede conducir a equívocos, nuestro análisis contribuye, creemos, a reponer la importancia del saber administrativo al considerarlo central para la caracterización de la burocracia del Conicet.

Estas mismas cuestiones y preguntas alcanzan a la clásica distinción entre las actividades de apoyo y las actividades sustantivas. No cabe duda de la necesidad y pertinencia que esa distinción tiene, y su pregnancia en términos organizacionales. Sin embargo, en nuestro análisis, ella no ha sido decisiva para explicar el modo en que los agentes asumen el trabajo; tampoco se desprende de ella, una vez más, un orden de jerarquía y relevancia entre ambos tipos de actividades. Más bien lo que encontramos es una fuerte interpenetración. Como ya lo dijimos y recuperamos aquí, esto no involucra desconocer el peso de las jerarquías y las operaciones de clasificación que inciden en las relaciones que los agentes establecen entre sí y con actores externos. Sí importa a la hora de comprender la mutua necesidad y entrelazamiento entre estos componentes del trabajo público y los modos en que se encarnan en los agentes, lo que nos conduce nuevamente a reivindicar la importancia del trabajo administrativo, y de centrar la atención en su análisis. El trabajo administrativo –lo decimos una vez más– no necesariamente se circunscribe a las tradicionales áreas de gestión, sino que está más que presente –y particularmente en el caso del Conicet– para dar cuenta de lo que los colectivos estudiados son y hacen.

En relación con esto último, y en consonancia con la propuesta de analizar las capacidades de la burocracia a partir de sus producciones, centramos la mirada en el proceso de elaboración del Plan 2020, que tuvo al equipo de la DNPP como principal hacedor. Y ese análisis permitió reconocer la relevancia de dos componentes para la construcción de capacidades. Por un lado, el mismo equipo de trabajo, caracterizado por su reducido tamaño, y un núcleo duro de funcionarios de prolongadas trayectorias que contaba con un amplio conocimiento del sistema CTI, y en consecuencia se inscribía en una significativa red de relaciones. Este capital relacional está en el centro del segundo componente de las capacidades, toda vez que su movilización aseguró el desarrollo de las diversas instancias previstas en el diseño del proceso que condujo a la elaboración del Plan 2020. Saberes y relaciones se anudaron de manera virtuosa en rondas sucesivas de interacciones que potenciaron la confianza, un factor crucial que fue circulando como una suerte de vaso conductor, brindando consistencia a las acciones: de las autoridades a los integrantes del equipo de la DNPP, entre los propios integrantes del equipo, y entre estos y los actores sociales que fueron convocados a participar.

Hay en esta experiencia algo de mítico, lo que pone de manifiesto su carácter único: si la construcción de capacidades se apoyó en una serie de condiciones de base como las que tenía el equipo de la DNPP, cierto es que esas condiciones de base encontraron un marco propicio para su despliegue y potenciación, todo lo cual tuvo coordenadas de tiempo y lugar precisas. Aun cuando los aprendizajes derivados de ella –al menos para el equipo que la protagonizó de manera directa, pero también para el resto de los actores estatales y sociales– decantan y son capitalizados en un saber hacer que es puesto al servicio de nuevos procesos y producciones, es pertinente preguntar y preguntarnos acerca de las posibilidades de su reproducción. La respuesta queda necesariamente abierta, toda vez que las capacidades entendidas como construcción histórica no son inmanentes, y bien pueden producirse contramarchas y desaprendizajes. En todo caso, esta observación reclama el estudio situado, y por períodos de tiempo suficientemente extensos, de estos complejos procesos de construcción que están atravesados por numerosas contingencias, no hay que dar por sentado y, por lo tanto, demandan siempre explicación.

Las burocracias de los tres organismos estudiados han desarrollado vínculos aceptados tanto con el ámbito político como con sus respectivas clientelas, lo que es consistente con el fuerte carácter autorreferencial del campo cyt. En el primer tipo de relaciones, la familiaridad y sentido de pertenencia que hemos identificado en todos los casos –las autoridades son del propio campo cyt y, en consecuencia, sus códigos son compartidos y conocidos– no elimina su sentido jerárquico. En el segundo tipo, los trabajadores del Conicet concentran sus vínculos con becarios e investigadores, predominando la despersonalización e invisibilización cuando son los aspectos “menos académicos” los que motivan las interacciones, y el comportamiento sujeto a la norma y su interpretación, cuando de aspectos “académicos” se trata. Los agentes de la ANPCYT, por su parte, cultivan una “autonomía enraizada” que les permite mantener una relación suficientemente distanciada con sus clientelas de manera que sus intereses no contaminen el sentido de sus intervenciones, pero a la vez suficientemente comprometida con sus necesidades y demandas. Si los colectivos del Conicet y la ANPCYT tienen una tendencia a la “insularización” y sus prácticas se caracterizan por una lógica autocentrada, los del MINCYT, en cambio, necesariamente se “exteriorizan” para el cumplimiento de sus actividades. El desarrollo de una perspectiva de largo plazo para el gobierno del conjunto del sistema cyt promueve en los elencos y equipos del MINCYT unas capacidades para articular y coordinar destacables, más allá de las dificultades y limitaciones que, en términos de logros, pueden advertirse. Este trabajo de vinculación con

los actores estatales y sociales se caracteriza por operaciones de traducción que hacen de estos elencos y equipos una suerte de bisagra entre el poder político y las referidas clientelas.

La fluidez de los vínculos en el interior de cada organismo se halla en una relación inversamente proporcional a la ausencia o dificultades de articulación y coordinación entre ellos, aún a pesar de los avances destacados en el caso del MINCYT, y que experimentaron una especial dinámica virtuosa en el proceso de elaboración del Plan 2020. En este plano, se comprueba un rasgo característico de la burocracia estatal: la compartimentación y fragmentación que parece ser inherente en su desarrollo. Aquí entonces se revela un desafío importante en términos del desarrollo de la capacidad relacional, particularmente en lo que concierne a las funciones de articulación y coordinación, y que tiene como principal protagonista a la burocracia del MINCYT.

Cada uno de los organismos goza de considerables niveles de reputación y prestigio que resultan del reconocimiento externo: los investigadores-científicos en el caso del Conicet, los organismos de financiamiento en el caso de la ANPCYT y otros ministerios o redes de interacción en el caso del MINCYT. Este reconocimiento es una fuente para la construcción de la confianza que los equipos tienen sobre las tareas que realizan, al tiempo que contribuye a procesos de retroalimentación que refuerzan el sentido del trabajo, así como el sentimiento de pertenencia. El análisis del proceso de elaboración del Plan 2020, en particular, puso de relieve la importancia que este factor posee para fundar una dinámica de construcción sostenida de capacidades.

Somos conscientes de que en nuestro análisis quedaron cuestiones sin abordar, por ejemplo, el papel de los liderazgos en la configuración de tradiciones de trabajo, la tensión entre el carácter horizontal de las relaciones y el principio de jerarquía que las organiza y que estructura relaciones de poder, y el análisis de las burocracias del Conicet y la ANPCYT desde el punto de vista de su producción. Asimismo, creemos necesario profundizar en los tipos de burocracia que hemos identificado, lo que puede contribuir a avanzar en la construcción de tipologías que, a su turno, enriquezcan nuestro conocimiento sobre la burocracia en singular y las burocracias en plural. En todo caso, nuestra contribución apunta en esa dirección, como una forma efectiva de poner en cuestión los estereotipos ligados con la burocracia estatal, o el sentido común construido en torno a su funcionamiento/comportamiento, y abrir la discusión y las preguntas que orienten futuros trabajos.

Bibliografía

- Albornoz, Mario (2007). “Los problemas de la ciencia y el poder”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 3, n° 8, pp. 47- 65.
- Albornoz, Mario y Gordon, Ariel (2011). “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)”. En Albornoz, Mario y Sebastián, Jesús (eds.), *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias en Argentina y España*. Madrid: CSIC.
- Bedetti, Adriana (2015). “Importancia estratégica de las capacidades estatales en el diseño de políticas de ciencia, tecnología e innovación. Estudio del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva durante el período 2008-2013”. Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral.
- Bekerman, Fabiana (2016). “El desarrollo de la investigación científica en Argentina desde 1950: entre las universidades nacionales y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas”. *RIES*, vol. 7, n° 18. Disponible en: <http://ries.universia.net> [visita 5/1/2021].
- Bertranou, Julián (2015). “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 4, pp. 37-59.
- Bertranou, Julián e Isuani, Fernando (2016). “Caracterización del patrón de producción de políticas públicas (PPPP) de la provincia de Buenos Aires”. En Bertranou, Julián; Isuani, Fernando y Pereyra, Elsa (eds.), *¿Unidad en la diversidad? Estudios sobre política pública en la Provincia de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Blutman, Gustavo y Méndez Parnes, María Soledad (2001). “Modelos de cultura organizacional en la administración pública argentina”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 de noviembre.
- Carpenter, Daniel (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Collins, Harry M. y Evans, Robert (2002). “The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience”. *Social Studies of Science*, vol. 32, n° 2, abril.

- Conicet (2013). “Informe de gestión y resultados alcanzados al 31-12-2013”. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe-de-gesti%C3%B3n-2015.pdf> [visita 27-11-2019].
- (2014). “Informe de gestión y resultados alcanzados al 31-12-2014”. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe-de-gesti%C3%B3n-2015.pdf> [visita 27/11/2019].
- (2015) “Informe de gestión y resultados alcanzados al 31-12-2015”. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Informe-de-gesti%C3%B3n-2015.pdf> [visita 27-11-2019].
- Del Bello, Juan Carlos (2014). “Argentina: experiencias de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico”. En Rivas, Gonzalo y Rovira, Sebastián (eds.), *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica de América Latina (CEPAL). Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/53045/NuevasInstitucionesparaInnovacion.pdfwww> [visita 13/2/2017].
- DiMaggio, Paul y Powell, Walter (1999). “Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva de los campos organizacionales”. En Powell, Walter y DiMaggio, Paul (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elzinga, Aant y Jamison, Andrew (1996). “El cambio de las agendas políticas en ciencia y tecnología”. *Zona Abierta*, n° 75/76.
- Emiliozzi, Sergio y Unzué, Martín (2015). “La política de formación de recursos humanos altamente calificados en la Argentina reciente”. En Lago Martínez, Silvia y Correa, Néstor (coords.), *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo - UBA Sociales - ALAS.
- Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140.
- Felcman, Isidoro y Blutman, Gustavo (2012). “Nuevos modelos de gestión pública y cultura organizacional”. *Voces en el Fénix*, vol. 3, n° 17.
- Fox, Jonathan (1992). *The Politics of Food in Mexico. State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.

- Forciniti, Luis (2003). “Ciencia, Tecnología e Innovación en la República Argentina: Diagnóstico y Propuestas Políticas”. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- Hurtado, Diego (2010). *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso: 1930-2000*. Buenos Aires: Edhasa.
- Isturiz, Martín (2015). “Políticas científico-tecnológicas en Argentina (2003-2014)”. En Lago Martínez, Silvia y Correa, Néstor (coords.), *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Buenos Aires: Teseo – UBA Sociales – ALAS.
- Isuani, Fernando; Pereyra, Elsa y Serafinoff, Valeria (2017). “Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina a partir de la exploración en distintos sectores de política”. 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo.
- Karo, Erkki y Kattel, Rainer (2015). “Innovation Bureaucracy: Does the organization of government matter when promoting innovation?”. *Papers in Innovation Studies* 2015/38. Lund University, Sweden.
- Loray, Romina y Piñero, Fernando (2014). “El Plan Argentina Innovadora 2020: Avances en materia conceptual e institucional de las políticas públicas en ciencia, tecnología e innovación (CTI) de la Argentina reciente”. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.
- Mallo, Eduardo (2011). “Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales, ¿soluciones locales?”. *Redes*, vol. 17, n° 32, pp. 133-160.
- Mann, Michael (1991). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. *Zona Abierta*, n° 57/58.
- Migdal, Joel (2011). *Estados débiles. Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2013). “Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015”. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/publicaciones-cyt> [visita 20/1/2021].

- Oficina Nacional de Empleo Público (s/f). “Profesionales en la Administración Pública Nacional 2007-2008”. Secretaría de la Gestión Pública.
- Oszlak, Oscar (1977). “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. Documento CEDES/G.E CLACSO N° 8. Buenos Aires: CEDES.
- (1997). “Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego”. En Oszlak, O. (comp.): *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego*. Vol. 1. Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- (2000). “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Plan 2020 (2013). *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015*. Buenos Aires: Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
- Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) (2015). *El Estado de la Ciencia 2015*. Disponible en: <http://www.rieyt.org/2015/12/el-estado-de-la-ciencia-2015/>.
- Rivas, Axel y Dborkin, Daniela (2018). “¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?”. Documento de Trabajo N° 162 Políticas Públicas, Área de Desarrollo Social, Programa de Educación, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2010). “El marco de las coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones”. En Sabatier, Paul (ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Edición original: Westview Press, 2007. Traducción y Publicación a cargo del Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, República Argentina.
- Salas, Eduardo (2017). “Algunas características básicas de la dotación de cargos y personal designado y contratado en cinco entidades de la administración pública nacional (2009-2016). Los casos de la Administración de Parques Nacionales, Consejo Nacional de Ciencia y Técnica, Comisión Nacional de Regulación del Transporte, Dirección Nacional de Vialidad y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva”. Mimeo.
- Stefani, Fernando (2017). “Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional”. Disponible en: <https://cibion.conicet>.

gov.ar/wp-content/uploads/sites/22/2017/10/Evolucion-de-presupuesto-MINCYT-y-f-CyT.pdf [visita 10/8/2018].

- (2018). “Rol actual y futuro de la ciencia en la innovación industrial y el crecimiento económico en Argentina. Recomendaciones para impulsar crecimiento económico sustentable en el mundo actual”. Disponible en: https://www.biologia.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Stefani-2018_Rol-actual-y-futuro-de-la-ciencia_en-la-innovacion-industrial-en-Argentina.pdf [visita 20/10/2019].

Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Discursos

Fernández de Kirchner, Cristina (2008). Discurso ante la Asamblea Legislativa del Congreso. Sesión 126°.

Kirchner, Néstor (2004). Discurso ante la Asamblea Legislativa del Congreso. Sesión 122°.

Kirchner, Néstor (2005). Discurso ante la Asamblea Legislativa del Congreso. Sesión 123°.

Kirchner, Néstor (2006). Discurso ante la Asamblea Legislativa del Congreso. Sesión 124°.

Macri, Mauricio (2016). Discurso ante la Asamblea Legislativa del Congreso, Sesión 134°.

Capítulo 2

Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte*

*Julián Bertranou***

Introducción

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) es un organismo creado en 1996 para fiscalizar la operación de servicios de transporte terrestre de cargas y pasajeros de jurisdicción nacional. El ámbito sobre el que debe actuar es muy vasto en todo el territorio nacional, y en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y sus capacidades se ven acotadas tanto por factores externos y contextuales como por factores burocráticos y operativos propios de la organización.

* Una primera versión de este trabajo se presentó en el Segundo Congreso de Estudios de la Administración Pública, en octubre de 2020, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP). El autor agradece los comentarios de los panelistas y, en especial, de Fernando Isuani y Eduardo Salas, así como las contribuciones de Carlos Leguizamón.

** Profesor investigador de las universidades nacionales de San Martín (Instituto del Transporte y Escuela de Política y Gobierno) y Cuyo (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).

En el origen de la CNRT se fusionan organismos preexistentes tanto del ámbito ferroviario como del ámbito del autotransporte, y si bien su nombre alude a competencias de regulación, la función principal del organismo es controlar y fiscalizar, como se detallará más adelante.

Las funciones de control y fiscalización en el modo autotransporte de jurisdicción nacional venía ejerciéndose a lo largo de los años por parte de organismos de la administración central en la Secretaría de Transporte de la Nación. A principios de los años noventa, y a tono con las innovaciones institucionales de la época, se creó la Comisión Nacional del Transporte Automotor (CONTA) para la fiscalización de los servicios. Un rasgo a destacar en este modo de transporte es que los operadores han sido en la mayor parte del tiempo, tanto en el ámbito urbano como interurbano, empresas privadas con permisos frecuentemente vencidos o precarios.

En términos de fiscalización y control, el cambio principal se produce en el modo ferroviario, ya que su gestión estuvo bajo la órbita estatal desde fines de los años cuarenta hasta principios de los noventa. Con la reestructuración del Estado, los servicios pasaron a ser operados gradualmente por empresas privadas concesionadas, tanto en el ámbito de cargas como en el ámbito de los pasajeros del AMBA. El tercer segmento, el de larga distancia, quedó muy menguado y a cargo de algunas provincias que aceptaron continuar los servicios. Es decir, a principios de los noventa se hace necesario crear una organización que controle y fiscalice los nuevos servicios operados por privados, en un modo de transporte en que los privados no tenían presencia por casi cincuenta años.

El derrotero ferroviario tuvo un desenlace problemático, sobre todo en el segmento urbano del AMBA, pero con menor gravedad, también en el segmento de cargas. En otro trabajo (Bertranou, 2019) se analiza el deterioro de los servicios ferroviarios como producto de factores tecnológicos, pero principalmente, por la desorganización estatal creciente alrededor de la gestión de sus servicios.

Entre las manifestaciones de esta desorganización estatal, que operan también como factores explicativos de su reproducción, se encuentran las debilitadas capacidades de los organismos que participan de la gestión ferroviaria, entre ellos, de la CNRT. Existen desde ya otras manifestaciones y factores, algunas de las cuales han sido tratadas en otros trabajos, como las incongruencias funcionales y la falta de cooperación entre los organismos (Bertranou y Serafinoff, 2019; Bertranou, 2020a) y la degradación de la relación entre el Estado y las empresas (Bertranou, 2020b).

Este capítulo abordará las capacidades de la CNRT para el control y la fiscalización de los servicios ferroviarios en la Argentina. Para ello, se utilizará

un marco elaborado anteriormente (Bertranou, 2015), con algunos cambios que permitirán contextualizar el desempeño del organismo bajo estudio. No se trata solo de analizar las capacidades propias del organismo, sino también el contexto facilitador (o no) dentro del cual pueden ejercerse. Este contexto siempre tiene una incidencia importante en el ejercicio efectivo de la capacidad de los organismos, más allá de las dotaciones propias que puedan acreditarse.

El trabajo argumenta que en materia ferroviaria (que no es igual a la del autotransporte) se observan limitaciones en la capacidad del organismo para cumplir con sus funciones, pero de manera paralelamente importante, se observa un contexto que complica o directamente dificulta el ejercicio de esta capacidad. A la postre, una combinación de ambos campos da cuenta de las limitaciones del desempeño efectivo de la CNRT.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En el siguiente apartado se describe el origen y las funciones de la CNRT, en especial en materia ferroviaria. En el tercer apartado se explicita el marco conceptual que se utilizará para el análisis. En los dos apartados siguientes se describen, respectivamente, las capacidades y el contexto de funcionamiento del organismo. En el último apartado se ofrecen algunas conclusiones y recomendaciones.

CNRT: origen y funciones¹

A partir del año 1990 (aunque hubo antecedentes), comienza el proceso de restructuración de los servicios ferroviarios de pasajeros y de cargas pertenecientes a la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos (FA). Los distintos componentes del servicio (pasajeros metropolitanos, pasajeros de larga distancia y cargas) fueron sometidos a procesos de transformación que buscaron desligar al Estado nacional de su operación directa. Con la creación de FEMESA² se escinden los servicios metropolitanos de la red general y se encara el proceso de concesionamiento integral que desembocará entre los años 1994 y 1995 en la adjudicación de los siete ramales existentes a cuatro empresas privadas (Pérez, 2015; Kohon, 2019). Los servicios de pasajeros de larga distancia fueron los más afectados: aquellos servicios que no pudieran ser absorbidos por las provincias, fueron directamente dados de baja. La red de cargas fue dividida en seis zonas de explotación y dada en concesión por treinta años a cinco empresas. La red del Ferrocarril Belgrano

¹ El apartado está basado en Bertranou (2020a).

² Ferrocarriles Metropolitanos S. A., Decreto 502/90.

no pudo ser adjudicada y pasó a ser gestionada por diversas empresas y arreglos de gestión bajo una fuerte tutela estatal (Kohon, 2019).

Si bien la CNRT fue creada como agencia de fiscalización de estos sistemas en noviembre de 1996 (Decreto 1388), es decir, con las nuevas concesiones en marcha, hubo previamente organismos que ejercieron el control y que incluso, participaron del proceso de adjudicación, contrariamente a lo que se afirma (Oszlak, Felder y Forcinito, 2000). Durante el período que va desde fines de 1992 hasta mediados de 1994 se crearon cuatro organismos específicos relacionados con el nuevo esquema de gestión ferroviaria (a los que se sumará también la CONTA, en lo que será luego la formación de la CNRT): i) la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF) para resolver controversias entre los concesionarios de servicios ferroviarios de cargas, de pasajeros interurbanos y de pasajeros metropolitanos (entre sí, con los dadores de carga o con el Estado), lograr que el sistema ferroviario sea competitivo con relación a otros modos y prevenir conductas monopólicas por parte de los operadores; ii) la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF), creada con la finalidad de fiscalizar las concesiones de transporte ferroviario interurbano de pasajeros y de carga, y entender en la regulación relativa a la seguridad del transporte por vía férrea en todo el país; iii) la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF), creada a los efectos de asegurar la fiscalización y el control de las concesiones para la explotación de los servicios de transporte ferroviario –de superficie y subterráneo– del Área Metropolitana; y iv) el Tribunal Arbitral del Transporte Ferroviario, con la misión específica de resolver controversias relacionadas con los contratos de concesión o de transporte que se produzcan entre las empresas de transporte ferroviario, o entre estas y los usuarios o el Estado nacional (reemplazando las funciones de la CNRF).

Los organismos mencionados pertenecen a una primera generación de los llamados entes reguladores, caracterizada por una mayor especialización funcional (modal), mayor descentralización administrativa y la inclusión de algunas potestades propiamente de regulación de los servicios y de resolución de conflictos, además de las de fiscalización y control (Papazian, 2000). Con la CNRT se diseña otro tipo de organismo de la mano de las facultades para la reorganización del Estado que se desprenden de la Ley 24629/96, asociada a lo que luego fue conocido como *segunda reforma del Estado*. La CNRT fusiona las entidades anteriormente mencionadas, además de la CONTA, para convertirse en la agencia nacional descentralizada responsable de la fiscalización y control del transporte terrestre de jurisdicción nacional, sin potestades en materia de regulación y resolución de conflictos, aunque con la posibilidad de emitir

algunas normas técnicas específicas para el desenvolvimiento de los servicios.³ Desde un principio sus competencias incluyeron los siguientes sectores: a) transporte automotor de pasajeros (urbano de AMBA, líneas 1 a 195; urbano interjurisdiccional del interior del país, por ejemplo, Cipolletti-Neuquén; e interjurisdiccional de media y larga distancia); b) trenes de pasajeros de la región metropolitana; c) trenes de pasajeros de larga distancia; d) transporte automotor y ferroviario de cargas; e) estación terminal de ómnibus de Retiro.

El Decreto 1388/96 establece la integración de la CNRT, sus funciones y aprueba la estructura organizativa en su primer nivel de apertura. Dicho decreto define como objetivos institucionales:

- Instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la fiscalización y el control⁴ de la operación del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga de jurisdicción nacional, con el objetivo de garantizar la adecuada protección de los derechos de los usuarios y promover la competitividad de los mercados.
- Ejercer el poder de policía en materia de transporte de su competencia, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y reglamentos vigentes, así como la ejecución de los contratos de concesión; y fiscalizar la actividad realizada por los operadores de transporte.
- Asistir a la autoridad de aplicación en todos aquellos aspectos relativos a su competencia.

Su estructura interna, compuesta inicialmente por siete gerencias, refleja la yuxtaposición de dos modos terrestres, automotor y ferroviario, con culturas y prácticas claramente distintas. Esta fragmentación se expresa también dentro del modo ferroviario, en que la fiscalización se distribuye en dos gerencias muy diferenciadas, una dirigida a la calidad del servicio y la otra a la seguridad.⁵

³ La CNRT lleva adelante también una gama importante de funciones de gestión, muchas de las cuales podrían entenderse como parte de su tarea de fiscalización, como las habilitaciones de vehículos, y otras que le fueron asignadas por contar con una mayor dotación de personal, como fue la determinación del subsidio al gasoil.

⁴ En este trabajo se usará de manera genérica el término *control*, aunque la normativa menciona los términos *fiscalización* y *control*. Si bien no hay una clara distinción de estos conceptos en las normas, el control se refiere a una actividad más general de supervisión de las actividades de los operadores en el marco de sus contratos y la fiscalización remite a las actividades en terreno de inspección y verificación del cumplimiento de las normas.

⁵ Sus nombres actuales son: Gerencia de Fiscalización de Gestión Ferroviaria (GFGF) y Gerencia de Fiscalización Técnica Ferroviaria (GFTF), respectivamente.

Estas gerencias aplican normas y tienen prácticas de fiscalización distintas, como se verá más adelante.

Con respecto a los tipos de control ferroviario están, por un lado, aquellos sobre obligaciones específicas establecidas en los contratos de concesión o en los acuerdos de operación vigentes (seguros, canon, inventarios, etcétera), algunas de las cuales son extensibles a empresas con participación mayoritaria estatal; los controles que reflejan los resultados de la gestión de las empresas operadoras de servicios y que conforman un conjunto de variables-flujo cualitativa y cuantitativamente conocido (cumplimiento de horarios y frecuencias, cantidad de trenes corridos, toneladas transportadas, cantidad de servicios cancelados), cuya información es aportada por los operadores o bien recolectada por el sistema GPS (en el caso de los servicios de pasajeros del AMBA) y por las inspecciones y auditorías que realiza el personal de la GFGF; y los controles sobre el estado de limpieza y conservación de los activos destinados al servicio: estaciones y material rodante. Toda esta gama de ítems integra lo que se denomina de manera frecuente como *calidad y servicio* y está a cargo de la GFGF.

Por otro lado, están los ítems agrupados bajo el concepto de *seguridad*, a cargo de la otra gerencia de GFTF. Los principales componentes de esta fiscalización son: vía y obras, señalamiento y telecomunicaciones, red eléctrica, material rodante y prácticas operativas. En el Anexo (cuadro 1) se explicitan todos los componentes e ítems de fiscalización y control.

El universo institucional ferroviario cambia de forma significativa en 2008 con la sanción de la Ley 26352 de Reordenamiento Ferroviario. La ley creó dos sociedades del Estado: la Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y la Operadora Ferroviaria (SOF); la primera, encargada de la administración de la infraestructura ferroviaria actual y futura, su mantenimiento y la gestión de los sistemas de control de circulación de trenes; la segunda, a cargo de la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante. Este esquema replica el modelo europeo de separación vertical entre la infraestructura y la operación (Barbero y Bertranou, 2014).

En cuanto a la CNRT, en su artículo 15, la mencionada ley reforzó su rol de fiscalización y control en materia ferroviaria, en especial en los aspectos de mantenimiento y seguridad, incorporando además en su inciso h), la facultad de “resolver los conflictos que puedan plantearse entre la ADIF y la SOF y las empresas concesionarias del servicio de transporte ferroviario”. Adicionalmente en el artículo 17, la ley le encomienda al Poder Ejecutivo realizar las adecuaciones necesarias en las competencias de control y fiscalización del sistema

de transporte automotor y ferroviario a cargo de la CNRT, lo cual habilitará *a posteriori* su potestad para fiscalizar a operadores públicos.

El proceso de creación de instituciones tuvo un nuevo hito con la sanción de la Ley 27132 de 2015, también denominada Nueva Ley de Ferrocarriles Argentinos. La ley crea Ferrocarriles Argentinos S. E. (FASE) como un *holding* de sociedades ferroviarias estatales existentes, incluida la empresa Belgrano Cargas y Logística S. A. (BCYLSA) a cargo de los ramales Belgrano, San Martín y Urquiza de cargas.

A la par de la nueva ley, el estatuto de la CNRT fue actualizado en 2015 (Decreto 1661), el cual se dio una vez concluida la intervención administrativa que databa de 2001. El nuevo estatuto reafirma en su artículo 3 los siguientes objetivos para el organismo: a) proteger los derechos de los usuarios, b) promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte aquí comprendidas y c) promover mayor seguridad, calidad y eficiencia en el servicio, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.

Desde el punto de vista de este artículo, es importante analizar las nuevas disposiciones en materia de fiscalización ferroviaria. Estas funciones se desprenden de los artículos 8 y 9 del Decreto 1661, y sus respectivos incisos.⁶ En el artículo 10 se establece que, en función de lo mencionado, la CNRT podrá: a) requerir información a las *empresas y operadores ferroviarios* y efectuará inspecciones *in situ* para determinar el grado de cumplimiento dado por ellos a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, en el material rodante, en las estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y a su mantenimiento, así como aquellas cuestiones vinculadas a la calidad del servicio y conservación de los bienes; b) ordenar a las empresas y operadores ferroviarios las acciones que deberán cumplir, con vistas al *acatamiento de las normas sobre seguridad y calidad ferroviaria*, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación; c) promover la subsanación de las falencias constatadas a raíz de las inspecciones realizadas, emitiendo, cuando corresponda, directivas para su corrección y saneamiento; d) *imponer las sanciones* de llamados de atención, apercibimiento y multas a todo operador ferroviario privado o

⁶ “Artículo 8. A los fines del control de la gestión del transporte ferroviario bajo su jurisdicción, tendrá como objetivo fiscalizar las actividades de las *empresas y operadores ferroviarios*, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable. Artículo 9. En lo relativo al control técnico del transporte ferroviario, tendrá como objetivo controlar el cumplimiento de las normas vigentes, respecto de la infraestructura fija y del material rodante” (énfasis propio).

concesionario bajo su jurisdicción; e) *imponer las sanciones de llamado de atención y apercibimiento a todo operador ferroviario estatal* bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o calidad; entre otras competencias (énfasis propio). Aunque estuviera preestablecido legalmente, con su nuevo estatuto, la CNRT tiene la potestad de fiscalizar las actividades de las *empresas* (privadas) y *operadores* (públicos) de transporte automotor y ferroviario.

La competencia de fiscalización fue perfeccionada con la Resolución 2210/2015 del Ministerio de Interior y Transporte, que especifica y reglamenta lo dispuesto en materia de penalidades a operadores públicos. Establece los tipos de penalidades y sus secuencias, así como en su Anexo identifica los diez conceptos que son materia de fiscalización, siete de los cuales corresponden a lo que se ha denominado calidad del servicio y los tres restantes, a seguridad y mantenimiento. Previamente, su competencia de fiscalización en materia de seguridad tuvo un hito muy significativo con la Resolución 1770/2008 que obliga a todos los operadores (ahora públicos y privados) a presentar sus planes de mantenimiento para el año siguiente, lo cual permite la posibilidad de constatar las acciones y elaborar un informe anual que incluya indicadores del estado de la red y del material rodante.

A partir de 2008 se incorporaron cuatro nuevas sociedades públicas a la trama institucional y empresarial ferroviaria, con una relación establecida con la CNRT: ADIF, SOF, BCYL y FASE (sin contar la transformación del antiguo CENACAF o la anterior Administración de Recursos Humanos Ferroviarios en la nueva Sociedad del Estado Desarrollo de Capital Humano Ferroviario, DECAHF). El universo total de empresas a controlar es el siguiente: en el ámbito metropolitano: SOF y dos concesionarias privadas (Metrovías y Ferrovías); en el segmento de cargas: BCYLSA y tres concesionarias privadas (Nuevo Central Argentino S. A., Ferrosur Roca S. A. y Ferroexpreso Pampeano S. A.); en el segmento de larga distancia: SOF.

Complementariamente, el universo de control y fiscalización está conformado por dos áreas bien definidas: el área metropolitana de pasajeros que contempla 962 kilómetros de red, 284 estaciones, 1.942 coches, 689.320 servicios anuales y más de 424 millones de pasajeros en 2018; y la red de larga distancia, que incluye tanto pasajeros como cargas y contempla 28.000 kilómetros de red y aproximadamente 2.500 estaciones.

Las capacidades: componentes y contexto

En un artículo anterior (Bertranou, 2015), se definió la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores que luego denominaremos componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

Por un lado, el concepto supone la asignación de esta cualidad o atributo (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado nación como un todo (o un estado subnacional), de una agencia pública unitaria (CNRT, por ejemplo), o de un conglomerado de organizaciones estatales que deben actuar de manera conjunta en el marco de una política pública. Por otro lado, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado o de sus organizaciones públicas que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, las organizaciones estatales pueden ser más o menos capaces, a partir de la existencia y actuación de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional y en función de ciertas metas u objetivos a ser alcanzados. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de *condiciones* para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas *condiciones para el logro de resultados*.

En este trabajo se avanzará un poco más sobre el artículo mencionado, y se buscará distinguir más claramente los componentes que hacen al “atributo de capacidad”, que son siempre de una “organización estatal o conjunto de ellas”, del “contexto o ambiente” que facilita u obstaculiza el ejercicio de esta capacidad. Ambas dimensiones tienen un efecto en el desempeño efectivo de una organización.

En los enfoques que tratan los componentes de la capacidad, como el trabajo mencionado anteriormente o el enfoque de déficits de capacidad institucional (Oszlak y Orellana, 2001), no se establece con claridad la distinción entre la organización (y sus capacidades atribuibles) y el contexto. La capacidad es atributo de una organización. Lo que ocurre también es que esa organización se desempeña en un ambiente determinado, que afecta el ejercicio de su capacidad. El enfoque de los déficits de capacidad institucional expresado en el trabajo de Oszlak y Orellana (2001) incluye un primer nivel de reglas de juego

que superan la gobernabilidad de cada organización, y que, por lo tanto, no es atribuible a ellas, pero los autores los incluyen como factores que explican la capacidad. Por otro lado, los análisis que solo se enfocan en los atributos organizacionales (de origen político o técnico-burocrático) no permiten ponderar el desempeño final de estas capacidades en un contexto situado, que permite (o no) el ejercicio efectivo de ellas.

En ese sentido, se distinguirán entonces los “componentes” de la capacidad del organismo, de los “factores contextuales” que inciden favorablemente o no en su efectivización. Los componentes de la capacidad son cuatro, y pueden organizarse a partir de los siguientes subatributos organizacionales: autonomía, legitimidad, organización e interdependencia.⁷ A continuación, se hará una breve descripción de ellos, seguida del tratamiento de los factores contextuales.

Autonomía

Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado o sus organizaciones vis-à-vis los actores sociales o poderes fácticos, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol (1985) y Migdal (1988, 2011), entre otros autores relacionados con este problema. Existen según Skocpol (1985) al menos tres razones por las cuales es posible explicar la conducta estatal autónoma: a) el marco de actuación del Estado (o Estado nación) en el concierto de otros Estados nacionales, b) los requerimientos de orden interno en una comunidad, requerimientos que hacen a la explicación de la existencia del Estado, y que no pueden ser asignados a ninguna otra formación o actor social, y c) la existencia de un “colectivo de funcionarios” (en palabras de Skocpol), el cual tiene la potencialidad de desarrollar cursos de acción en función de sus propias visiones de la realidad, y más allá de las preferencias de los principales actores sociales (en especial, los agentes económicos capitalistas). La mayoría de las definiciones coinciden en considerar a un Estado o a una organización pública como “autónomo” cuando las y los funcionarios son “capaces de formular sus propios objetivos y de implementar las políticas que de ellos derivan, aun contra la oposición de intereses sociales contrapuestos a ellas” (Viguera, 2000).

Así como la estatidad es una variable (Nettl, 1968), la autonomía de las organizaciones públicas también lo es, impactando de maneras distintas sobre la capacidad. En el trabajo de Skocpol, el atributo de autonomía se relaciona directamente con el de capacidad: no es posible constatar la primera sin la segunda. Para Migdal (1988), la relación debe entenderse a la inversa: no es

⁷ Se adopta una clasificación ligeramente distinta de Bertranou (2015).

posible constatar capacidad, si no hay autonomía estatal frente a los poderes “sociales”.

Legitimidad

Este componente es el más complejo para discernir y en muchos casos, ante la ausencia de evidencia que lo haga observable, es omitido sin más. Alude de manera directa a la creencia en la validez de las competencias asignadas a la organización estatal y al grado de aceptación de su autoridad, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas.⁸ La aceptación de la validez de autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en la adhesión a sus mandatos y en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad (capacidad).

Organización

Este componente tiene una importancia central para explicar la capacidad de una organización estatal, sin desmedro de la relevancia de las demás dimensiones incorporadas al modelo de análisis. De los componentes identificados, este es el que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas.⁹ El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Las dimensiones de este componente son:

- a. Autorizaciones legales: núcleo de competencias que tiene la organización (o el conjunto de organizaciones actuando de manera colectiva) para abordar cierta función o finalidad.
- b. Personas: los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo. La bibliografía comparada le ha asignado a este factor una relevancia especial. Los trabajos de los autores “desarrollistas” o “institucionalistas” como Evans y Rauch (2007) y Skocpol (1985), entre otros,

⁸ Esta definición deriva de distintos desarrollos de Max Weber (1964) y en especial de su capítulo III: “Los tipos de dominación”.

⁹ Una excelente caracterización de las organizaciones estatales puede encontrarse en Martínez Nogueira (2013).

- indican como un dato clave de capacidad estatal y de incidencia en el desarrollo, la conformación de cierto tipo de burocracia (meritocrática).
- c. Cultura organizacional: valores o prácticas, constituyen una cultura y una memoria institucionales que se proyectan en el accionar cotidiano como un marco de referencia para la acción de todos y cada uno de sus integrantes.
 - d. Medios financieros: disponibilidad económico-financiera de las organizaciones y acceso efectivo a estos recursos.
 - e. Estructura y procesos organizacionales, y modelo de toma de decisiones. Por estructura se entiende la relación formal o informal que existe entre las distintas unidades que integran la organización. Los procesos son conjuntos de actividades que tienen como fin la producción de un bien o un servicio de abastecimiento interno, de abastecimiento externo o final.
 - f. Modelo productivo: función de producción específica que incluye las funciones críticas que la caracterizan e identifican claramente desde el punto de vista de sus fines. Esta función de producción incluye fundamentalmente los aspectos técnicos del modelo productivo. También debe incluirse en términos generales el *know how* productivo, y la disponibilidad y uso de instrumentos y modelos de políticas públicas.
 - g. Estructuras de coordinación: dimensión significativa que analiza los mecanismos de coordinación entre distintas unidades internas del actor estatal sea unitario o sea colectivo y complejo.
 - h. Sistemas de información y gestión: existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información acordes con el grado de inteligencia requerido para el Estado.
 - i. Infraestructura y equipamiento: recursos de equipamiento, movibilidades e infraestructura.

Interdependencia

Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el ente estatal considerado como organización unitaria, con otras organizaciones estatales o con organizaciones sociales o no estatales. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones. Este capital de acción conjunta interorganizacional puede subdividirse en la acción interorganizacional gubernamental

en la misma jurisdicción, la acción interorganizacional interjurisdiccional (por ejemplo, la relación de acción conjunta entre los niveles nacional y provincial, o provincial y municipal), y la acción conjunta con organizaciones del ámbito económico y social.¹⁰

Contexto

Adicionalmente al análisis de los componentes de capacidad, es necesario observar el contexto o el ambiente dentro del cual se desenvuelve la organización o el conjunto de organizaciones. El contexto no hace a la capacidad propiamente, sino que la afecta en su desenvolvimiento. Por ello, para analizar la eficacia de la capacidad de un organismo, es necesario completar el análisis de los componentes con el análisis del contexto dentro del cual el organismo se desenvuelve.

Estos aspectos del contexto están incorporados de manera directa como posibles déficits de capacidad en el mencionado texto de Oszlak y Orellana (2001), pero en realidad son factores que están fuera de lo computable como capacidad. Eso no quiere decir que no operen, pero no como un componente de capacidad, sino como factores que faciliten o inhiben el ejercicio y la eficacia de esta capacidad. Este tratamiento permite diferenciar mejor los factores intervinientes y establecer una agenda de intervenciones que mejoren la capacidad efectiva de las organizaciones.

Desde este documento se identifican los siguientes factores del *ambiente* o *contexto* que inciden en la eficacia de la capacidad: las reglas que enmarcan el ambiente, el respaldo o apoyo político a la organización, las resistencias coyunturales de destinatarios, el grado de conflictividad social, y el nivel de incertidumbre o complejidad en que opera la organización. Las *reglas de juego* (primer nivel incluido en la propuesta de Oszlak y Orellana) remiten a normas del derecho positivo (constitucionales, leales, reglamentarias) o a reglas informales asociadas a la cultura política. En todos los casos, se refieren a restricciones externas que afectan el marco de oportunidades para el desempeño del organismo bajo análisis. Las oportunidades que ofrecen pueden no intervenir directamente en el desempeño de la capacidad, pero en algunos casos, pueden reprimir o debilitar este desempeño, y su vigencia no depende del accionar del organismo. El *contexto de apoyo* (facilitación u obstaculización) de la actividad

¹⁰ El trabajo de Repetto y Fernández (2012) da cuenta de las características de las relaciones intergubernamentales bajo el concepto de coordinación. El trabajo de Peter Evans (1996 y 1997) sobre sinergias público-privadas da cuenta específicamente de las características de este tipo de cooperación.

de la organización es importante para que el ejercicio de la capacidad sea más efectivo. Un organismo que tiene el respaldo de sus superiores institucionales y políticos, experimenta que algunos obstáculos que pueden presentarse se disipan con mayor facilidad. Este aspecto ha sido frecuentemente confundido con la capacidad de la organización sin más, pero sería más conveniente distinguir estos factores. Las *resistencias coyunturales* de segmentos de población o destinatarios a las acciones del organismo no desacreditan su capacidad (al menos, en el corto plazo), pero sí afectan su ejercicio. Estas resistencias no deben confundirse con la legitimidad, que es relativamente más constante. Si la resistencia continúa en el tiempo, puede deberse a que el organismo no actualizó su estrategia de intervención y en ese sentido, más que un dato del contexto es un dato de su capacidad. Por ejemplo, si un organismo de salud experimenta la resistencia de una comunidad de pueblos originarios a prácticas que afectan sus creencias, no puede *a priori* asumirse que el organismo no tiene capacidad. Pero si no actualiza estas prácticas adaptándolas a distintos ámbitos, entonces el problema no es la resistencia, sino la capacidad del organismo. Otros elementos del contexto pueden ser el grado de conflictividad social o el grado de incertidumbre. En el primer caso, un conflicto puede impedir que los bienes y servicios se suministren, y esto no se refiere a la capacidad de este organismo; por otro lado, tampoco es posible exigir que haya una operatoria ante cualquier escenario de conflictividad. En el segundo caso, el escenario de la intervención contiene tanta incertidumbre y complejidad, que no es razonable atribuirle falta de capacidad a un organismo, simplemente porque no se han desarrollado las condiciones para pensar y diagramar una intervención.

Desde luego, el contexto o ambiente incide también en los componentes de capacidad, por ejemplo, definiendo los parámetros para la definición de las dotaciones de capacidad. La falta de respaldo político a un organismo puede restarle presupuesto para la actualización de sus dotaciones organizacionales. Pero lo que interesa en este análisis tiene que ver con la incidencia que tiene sobre las posibilidades de ejercicio de esa capacidad una vez constituida, y con su eficacia.

Si bien los hechos y fenómenos sociales alrededor de la capacidad estatal están estrechamente relacionados entre sí, es importante distinguir aspectos que pueden frecuentemente confundirse. Específicamente, es importante distinguir la resistencia social o la no facilitación exterior, de la legitimidad (o falta de) de una organización. La legitimidad de una organización es más estructural y permanente y tiene una base intrasubjetiva de adhesión a la autoridad. La

resistencia social puede ser más coyuntural, asociada a momentos o decisiones más específicas y no derivada de la falta de legitimidad.

Análisis de capacidades de la CNRT

El análisis de capacidades de la CNRT en materia ferroviaria debe hacerse considerando el alcance de las competencias que fueron mencionadas en el segundo apartado,¹¹ en cuanto a los objetos del control, y a la variedad de servicios e infraestructuras que requieren de su control y fiscalización. Tomando esto en consideración, y siguiendo el marco conceptual elaborado en el apartado anterior, se ofrecen a continuación los elementos de juicio referidos a los componentes explicativos de la capacidad del organismo.

Autonomía

El organismo ha desarrollado una cultura y una dinámica de trabajo propia y no exhibe, en general, heteronomía respecto de las empresas a las que fiscaliza, al menos, no como comportamiento expreso. Sus cuerpos técnicos en el ámbito ferroviario (como en el autotransporte) no exhiben una relación dependiente de las empresas del sector, las cuales fueron originalmente todas privadas (nueve, a las que deben sumarse las distintas versiones paraestatales del FC de cargas de la línea Belgrano), y que ahora constituyen cinco privadas y dos estatales.¹² Tanto en el nivel gerencial como operativo, el organismo desarrolla una modalidad de trabajo ligada a sus mandatos y en función de sus parámetros, los cuales pueden ser evaluados desde otro punto de vista de eficacia y eficiencia.

En otro sentido, ha habido mayor injerencia del Poder Ejecutivo en su funcionamiento y en su posibilidad de actuar de manera independiente, y en ese sentido, se han manifestado tensiones. Por momentos, el organismo ha expresado y trasladado su posición respecto del deterioro ferroviario creciente de las décadas de 2000 y 2010 a través de dictámenes, de sanciones o simplemente de los informes que resultan de la revisión de los planes de mantenimiento de infraestructura instaurados a partir de 2008. En algunas instancias, el organismo ha quedado imputado por su responsabilidad compartida en los incumplimientos, fuertemente asociados a la colusión de intereses con la Secretaría

¹¹ “CNRT: origen y funciones”, en la página 83.

¹² Durante este período, el control se extendió también a los distintos arreglos institucionales de emergencia ante la caída de las concesiones metropolitanas (UFOFE y UGOMS) y a las empresas creadas para cumplir con los acuerdos de gestión de 2014.

de Transporte y las empresas ferroviarias. Esto surge claramente de algunos informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) y de causas judiciales.¹³

Podría esgrimirse que el organismo estuvo intervenido desde 2001 hasta 2015, casi todo el período que atañe el análisis de capacidades. La intervención representa una de las vías formales de injerencia del Poder Ejecutivo en la vida institucional del organismo y en el cumplimiento de sus mandatos. Pero, si bien este argumento es válido, la diferencia entre el período bajo intervención y el período de ejercicio regular de sus instancias gerenciales no es tan significativa, debido a que los organismos descentralizados no gozan en la Argentina de una autonomía equivalente a la que se observa en otros países del mundo desarrollado (Bertranou, 2013).

Otra fuente de interferencias es la sindical, y es problemática la incidencia que el sindicato de conductores La Fraternidad tiene sobre la certificación de competencias en el ámbito de la CNRT, así como en la capacitación previa y posterior.

Legitimidad

La CNRT es un organismo con una legitimidad consolidada en el ámbito del autotransporte, pero con dificultades en el ámbito ferroviario, en que su legitimidad adolece de cuestionamientos, en especial en las áreas de control de servicios y de calidad (comparado con el control de la seguridad). En plena vigencia del formato de concesión de servicios original, las empresas privadas tendían a reconocer sin resistencias las competencias de la CNRT, más allá de su efectivo cumplimiento posterior. En el ámbito ferroviario sigue vigente cierta noción de que quien opera los servicios, debe ser el responsable de la infraestructura, así como de las demás funciones que atañen integralmente a los primeros (por ejemplo, la fiscalización o la atención de reclamos de usuarios). En épocas

¹³ Por ejemplo: a) la actuación AGN 529/04 plantea deficiencias en el plan de control de la CNRT. Se advierte que el Área de Fiscalización Ferroviaria (AFF) “no posee un Manual de Procedimientos aprobado para ejercer el control sobre los Concesionarios acerca de: servicios prestados, índices de calidad, limpieza y conservación de estaciones y material rodante”. O que “los procedimientos de control efectuados por AFF, no son realizados en forma sistemática, son discrecionales y carecen de significatividad respecto del universo a controlar”; b) la Resolución AGN 50/2007 advierte que no se verifica el cumplimiento del Régimen de Contrataciones estipulado; y c) en la Causa N° 4973/10 caratulada “Jaime Ricardo Raúl y otros e/abuso de autoridad”, se comprobó que se pagaron reparaciones de la firma TBA de coches de 52 años de antigüedad, a un valor equivalente a un 66% de un coche nuevo, sin la fiscalización adecuada de todo el proceso.

de operación privada exclusiva, esta noción disminuyó su incidencia, pero el retorno de los operadores públicos en 2013, la reavivó.

Su legitimidad ha sido impugnada en el mundo ferroviario por la empresa SOF, especialmente luego de la estatización general de los servicios en 2015. En menor medida, la empresa BCYL estatal también deslegitima su accionar al evitar, por ejemplo, la realización de inventarios para su posterior seguimiento. Pero el comportamiento de SOF ha sido muy significativo.

Un caso emblemático es el recurso de reconsideración (con alzada en subsidio) contra la Resolución 827/2017 de la CNRT,¹⁴ por parte del operador público. Mediante la mencionada resolución, la CNRT sancionó a la SOF con un llamado de atención por “suministro de información errónea a los usuarios” y por “incumplir las órdenes emitidas por esta Autoridad de Control”, en el caso de uno de sus servicios regionales (Salta-Güemes). La respuesta del operador público fue el mencionado recurso de reconsideración en alzada tramitado el 31 de julio de 2017.¹⁵

Los argumentos de la operadora son principalmente dos. Primero, que la CNRT no tiene la competencia para dictar una resolución como la mencionada, lo cual afirma el carácter inconstitucional de su proceder. Segundo, porque “por aplicación del principio de unidad de acción que debe guiar las relaciones interadministrativas, y de los deberes de coordinación y colaboración que se derivan de aquel, resulta contrario a la lógica y el buen sentido admitir que el Estado y sus entidades puedan aplicarse sanciones, máxime cuando la actividad de la Administración se encuentra siempre enderezada a la satisfacción del bien común” (Recurso de Reconsideración, mencionado anteriormente).

Los servicios jurídicos de la SOF (nutridos en gran medida de los servicios jurídicos de las concesionarias, acostumbradas a pleitear contra el Estado), entendieron (y hasta ahora lo siguen haciendo), que por la Ley 26352, la CNRT *no* tiene competencia sobre operadores públicos, por lo que el Decreto 1661/2015 y la Resolución Ministerial 2210/2015 son inconstitucionales, en la medida en que desnaturalizan lo que una norma de orden superior ha establecido en cuestiones de fiscalización de la actividad ferroviaria.

En defensa del segundo argumento

... las relaciones interadministrativas como la que vincula a esta Operadora con la CNRT [...] son de coordinación y colaboración, razón por la cual,

¹⁴ Estos párrafos retoman contenidos de Bertranou (2020a).

¹⁵ Exp. N° S02:66649/2017.

en ellas se encuentran ausentes poderes jurídicos exorbitantes propios de aquellas relaciones que se establecen entre el Estado y los particulares [...]. En estas relaciones intersubjetivas está ausente el régimen jurídico exorbitante propio de los actores del derecho administrativo, puesto que no cabe admitir en ese plano enfrentamientos entre entidades que tienen la posibilidad de ejercer prerrogativas de poder público [...]. En ese sentido [...] en la esfera de las relaciones de naturaleza interadministrativa, no resulta procedente la aplicación de multas de carácter penal o administrativo” (Recurso de Reconsideración).

La respuesta de la CNRT confirmando la sanción (no pecuniaria, por cierto), se basa en la *primacía del usuario* (artículo 42 de la Constitución nacional); en el carácter de *Empresa Nacional* de la SOF (artículo 3 de la Ley 2873 de Ferrocarriles) y que como tal se encuentra sujeta a las previsiones reglamentarias y con ello al régimen de faltas que establezca el Poder Ejecutivo Nacional (artículo 94 de la Ley 2873); y en el artículo 17 de la Ley 26352, que establece que “el Poder Ejecutivo Nacional *podrá realizar las adecuaciones necesarias* en las competencias de control y fiscalización del sistema de transporte automotor y ferroviario a cargo de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte o del organismo que en el futuro lo reemplace” (énfasis propio). En otro orden de consideraciones, la CNRT sigue siendo el destino de reclamos de los usuarios por deficiencias en los servicios, además de las propias empresas, y sigue teniendo la consideración de las autoridades públicas sobre todo en lo concerniente a cuestiones de seguridad. Son principalmente miembros de CNRT quienes redactaron la primera directiva de seguridad operacional.

Organización

En el ámbito ferroviario las limitaciones organizacionales de la CNRT son relevantes, al igual que en el autotransporte, aunque en menor medida. Diversos aspectos ponen de manifiesto estas limitaciones en sus dotaciones organizacionales.

- i) No cuenta con todas las competencias legales, o al menos, estas aparecen discutidas, como en el punto anterior, en que la competencia ferroviaria de fiscalización aparece discutida en su aplicación a operadores estatales. Pero adicionalmente, el ejercicio de la fiscalización ferroviaria requiere de normas explícitas que establezcan los parámetros para este ejercicio. Estas normas han tenido largos períodos de discontinuidad o, directamente, de ausencia. La operación de cada Unidad de Gestión Operativa

de Emergencia (empresas creadas con los concesionarios remanentes luego de las sucesivas rescisiones de contratos) estuvo sin un marco de normas de fiscalización desde 2004 hasta 2013. En otros casos, las normas técnicas están desactualizadas o son incumplibles dado el deterioro de la infraestructura.

- ii) La dotación de personal es dispar en todo el organismo, aunque afecta más al sector ferroviario, en especial, a la Gerencia de Fiscalización Técnica, cuyo mandato de alcance territorial efectivo es muy vasto. Debido a que las delegaciones territoriales son un dominio casi exclusivo del autotransporte, la limitación de la movilidad de los planteles centrales ferroviarios afecta las tareas de fiscalización. La capacidad operativa de las delegaciones es muy limitada, así como su experticia, por lo que resulta impracticable en las actuales circunstancias una aplicación de sus competencias.

El problema principal del plantel de personas, sin embargo, está asociado a las prácticas de reclutamiento, gestión y carrera. No hay concursos en el organismo, así como tampoco prácticas transparentes de reclutamiento. Como en muchos de los llamados entes reguladores creados en los años noventa (ENRE, ENARGAS, ORSNA, entre otros), la gestión de recursos humanos se rige por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Un Acta Acuerdo ha asimilado algunas condiciones del SINEP y del Convenio Colectivo a la LCT, pero sin desarticular a esta última. Rigen categorías escalafonarias propias (Gerencia, Subgerencia, Jefatura de Departamento, Senior, Semisenior, Junior, Administrativo), que una vez alcanzadas, se adquieren de manera permanente. En ese sentido, hay una desproporción de categorías jerárquicas abonadas versus ejercidas efectivamente, con frecuentes desbalances salariales que desvirtúan la relación jerárquica. La posibilidad de despido (sin indemnización) y la inestabilidad en los cargos superiores se agregan a las causas que han provocado un malestar generalizado, con las consecuentes renunciaciones de personas calificadas. De las 1.045 personas que se desempeñan en el organismo, solo 72 revisten con cargo permanente en el presupuesto nacional. Los 973 restantes tienen contratos a plazo, con preponderancia de personal masculino. En el cuadro 2 del Anexo se encuentra un detalle de personal según categoría y sexo.

Es importante destacar que la CNRT representa el acervo de talento asociado al transporte terrestre más importante del ámbito nacional y que

es un organismo eminentemente técnico, que sobre todo aplica normas y genera información relevante. La inestabilidad gerencial aparece a todas luces como injustificada.

- iii) La distribución interna de las funciones y su estructura organizacional muestra un grado avanzado de fragmentación institucional. Existen desde épocas previas a la constitución de la CNRT dos núcleos organizacionales que se expresan en dos gerencias: la de Fiscalización Técnica Ferroviaria y la de Fiscalización de Gestión Ferroviaria, que asumen los asuntos de seguridad, y los de calidad y servicio, respectivamente. El nivel de coordinación no es el adecuado y elaboran informes de manera separada, aun compartiendo los mismos “clientes”. Si bien sus materias de fiscalización son diferentes, no se comparten criterios de actuación ni tampoco se integran los elementos de juicio recogidos para tener una perspectiva integrada del desempeño de un operador. En función de normas específicas, cada gerencia elabora los informes que le corresponden, en forma separada y con temporalidades distintas (informes de desempeño general, informes por seguimiento de la Resolución 2210 de Fiscalización de Operadores Públicos o la Resolución 1780 de Planes de Mantenimiento). En el caso de la Gerencia de Fiscalización Técnica, los informes deben de hecho duplicarse. Si bien los operadores son muy pocos, no existe una plataforma común de carga y análisis de datos que permita una respuesta organizacional eficaz e integrada. En términos sencillos, no se desarrolla un juicio integrado sobre el desempeño de un operador.
- iv) El financiamiento y la disponibilidad de agentes resulta acotado para fiscalización *in situ*. De manera específica, en lo concerniente a la red de cargas y de larga distancia. Las prácticas de fiscalización *in situ* (en especial en materias de seguridad) implican el traslado de agentes desde la sede central, con los altos costos que esto implica y el efecto que tiene sobre el menguado alcance territorial que esta práctica tiene.
- v) La CNRT no cuenta con una plataforma informática única de gestión de sus datos, que permita integrar el trabajo de cada una de las áreas. Este aspecto es crítico en el autotransporte por la cantidad de servicios, empresas, unidades y establecimientos para fiscalizar en todo el país. La información generada por las áreas legales, de fiscalización, de control de permisos o de gestión de denuncias está toda en soportes distintos que inhabilitan la cooperación y la economía de esfuerzos, además de

debilitar la consistencia del trabajo de fiscalización. En el sector ferroviario es menos crítico, no por la presencia de tecnologías, sino porque el conjunto fiscalizable es menos diversificado.

Un problema complementario (o incluso, anterior) es el de un uso subóptimo de dispositivos y procesos tecnológicos para la gestión. El uso del papel sigue siendo central, tanto en las tareas de fiscalización en terreno, como en la administración central. Las observaciones en terreno no ingresan en línea a través de dispositivos manuales (tablets), sino que se recaban en planillas (distintas, según cada gerencia) que luego requieren de un procesamiento complejo. La tramitación jurídica adolece de los mismos problemas: el registro y procesamiento en papel hace casi imposible el cumplimiento de las metas operativas cotidianas, cuestión que revierte negativamente sobre la credibilidad sancionatoria del organismo.

- vi) La CNRT podría aplicar esquemas de trabajo que sean más eficaces, incluso a partir de los recursos disponibles. El organismo no acumula información de manera ordenada a partir de la creación de indicadores e índices, favoreciendo la formación de un juicio integrado y fundados sobre el desempeño de los operadores, y lleva adelante prácticas de fiscalización a partir de muestreos anuales anticipados que llevan a un comportamiento adaptativo por parte de los operadores, en vez de elaborar un modelo con muestras aleatorias (IT-UNSAM, 2020).

Interdependencia

La CNRT es un organismo que, por sus fines, tiende a actuar de manera auto-referenciada. Sin embargo, es necesario matizar esta afirmación con algunos señalamientos. En la medida en que se ha constituido en la principal referencia de conocimiento sobre el transporte terrestre de jurisdicción nacional, el Ministerio de Transporte le ha confiado gestiones (como las de la liquidación del subsidio de gasoil), así como le ha solicitado aportes para la elaboración de nuevas regulaciones. La CNRT ha tenido un rol muy activo en la recientemente creada Comisión Nacional de Normas y Especificaciones Técnicas de Ferrocarriles, cuyo primer producto fue la Directiva de Seguridad Operacional (Resolución MT 170/2018).¹⁶ Sobre todo en el ámbito ferroviario, en que

¹⁶ Este instrumento se constituye en un primer hito de un Sistema Nacional de Gestión de la Seguridad Operacional. La resolución designa a la CNRT como la agencia que debe verificar el

conviven otros organismos de fuerte incidencia (ADIF, SOFSE, BCYL), existe una incipiente relación, aunque caracterizada por la desconfianza y la falta de una visión común sobre el servicio.

Unos meses antes de la sanción del nuevo estatuto (Decreto 1661/15), se creó el Consejo Consultivo de los Usuarios, integrado por los representantes de las asociaciones de usuarios y consumidores, para canalizar sus inquietudes y observaciones sobre temas atinentes tanto al transporte automotor como ferroviario. Su actuación ha estado bajo la supervisión de la Gerencia de Calidad, pero su relevancia e incidencia ha sido muy limitada. Con respecto a la relación con las empresas fiscalizadas, no se ha desarrollado una cooperación que le permita encontrar en las cámaras del sector, una colaboración para asegurar el cumplimiento de los socios. En el ámbito ferroviario no existe, de todos modos, una representación sectorial de las empresas.

Como resumen general, la CNRT es una organización con limitaciones en sus capacidades, en una parte significativa por razones burocrático-organizacionales, pero también por aspectos incluidos en los demás componentes.

Análisis del contexto

Con respecto al otro segmento del análisis de las capacidades, el relativo al contexto o al ambiente de actuación del organismo, en términos generales, la CNRT no ha sido objeto especial de apoyo o facilitación en su tarea de fiscalización, ni mucho menos, ha contado con el favor de las máximas autoridades políticas. Es muy posible que su propia función más técnica de fiscalización y control sea la razón más potente del poco atractivo que ejerce sobre las esferas político-institucionales de la administración nacional o, por el contrario, de las sucesivas limitaciones que se fueron disponiendo sobre su accionar. Emergen algunas cuestiones políticas, culturales y legales que han producido limitaciones en el ejercicio de sus competencias y de su propia capacidad.

cumplimiento de lo establecido en los artículos 4 y 5, a saber, que todas las empresas y operadoras ferroviarias, así como la ADIF, cuenten con una unidad de nivel gerencial de seguridad operacional, que elabore e implemente un Sistema de Gestión de Seguridad Operacional en acuerdo con la primera Directiva. Se estableció como fecha tope para cumplimentar estas disposiciones el 31 de marzo de 2019. Por el momento, las empresas están en la etapa de identificación de los responsables, y salvo algunos casos, los planes no han sido aún elaborados. La CNRT debe validar estos planes, aunque carece de los recursos humanos suficientes para emitir un juicio inequívoco sobre la calidad y viabilidad de estos planes.

- i) Una primera cuestión es el diseño del marco legal de la fiscalización ferroviaria, que la priva de todos los recursos necesarios para hacerla efectiva, en especial, alrededor de la aplicación efectiva de las sanciones, con el efecto negativo que la falta de sanción puede tener sobre la conducta de los operadores. No solo se trata de un marco legal, ya mencionado en las autorizaciones, sino de la conducta que asumió la Secretaría de Transporte en el proceso de fiscalización, muy especialmente, aunque no de forma exclusiva, durante la gestión de Ricardo Jaime entre 2003 y 2009.

En efecto, en el ámbito del transporte ferroviario nacional y en el marco de los contratos de concesión aún vigentes, el cobro de multas por incumplimientos contractuales se persigue en un proceso de conocimiento (con mayor apertura de prueba y debate) que también se tramitará ante el fuero contencioso administrativo federal. En consecuencia,

... la ejecutoriedad del acto *no faculta a la CNRT al cobro de la multa por sí misma* (tampoco hay ley que la dote de ejecutividad), debiendo acudir por lo tanto al Poder Judicial para el cobro compulsivo de la multa en un proceso común, lo que en la práctica genera que, a diferencia de la ejecución de sanciones en materia de transporte automotor, el cobro de multas aplicadas en el marco de incumplimientos de los contratos ferroviarios genere mayores plazos (Cáceres, 2019; el destacado es nuestro).

Este marco legal desalentador se complementa con la frecuente ausencia de parámetros de fiscalización en el ámbito ferroviario, que fue muy crítica en momentos de las Unidades de Gestión de Emergencia entre los años 2004 y 2013.

- ii) Otra cuestión es la falta de apoyo y las disputas que han generado otras agencias estatales como SOF, y en menor medida, BCYL y ADIF. Además de lo mencionado en el punto de legitimidad, es necesario destacar que hubo disputas en materia de fiscalización entre CNRT y SOF cuando esta última, en nombre del Poder Ejecutivo Nacional, firmó en 2014 los nuevos acuerdos de operación con las concesionarias metropolitanas remanentes para las cuatro líneas con concesiones rescindidas. Como SOF era la agencia que firmaba estos acuerdos, se arrogaba el derecho de fiscalizarlos, interfiriendo en el rol que, ante los operadores privados, era claramente de la CNRT.

- iii) En todo momento, y en especial cuando se crearon y consolidaron los organismos y operadores estatales (SOF, ADIF, BCYL, FASE), la CNRT tuvo una exposición política mucho menor que la de las agencias mencionadas. El momento más claro para analizar este proceso es el que se da luego de 2015 con la consolidación de SOF en el gobierno de Mauricio Macri. Los presidentes de SOF, BCYL y ADIF fueron ejecutivos cercanos al presidente de la Nación y políticamente mucho más gravitantes que el director ejecutivo de CNRT, que de ser un técnico de carrera en un primer año, fue luego un funcionario con menor gravitación. La CNRT en ese concierto no participó activamente de la política de transporte ferroviaria. Actualmente, no es un organismo oficialmente consultado en la discusión que se está llevando adelante a propósito de la regulación del sistema privado de cargas ante el vencimiento inminente de las concesiones de los años noventa, así como en la definición sobre la continuidad de las concesiones en los servicios metropolitanos de la línea Urquiza y Belgrano Norte.
- iv) La cultura política e institucional argentina tiende a desvalorizar y relegar a los organismos de control, sean estos institucionales o asociados a determinadas políticas públicas, como es el caso de la CNRT. En los últimos años, muchos organismos de control quedaron con sus cargos representativos vacantes (Defensoría del Pueblo, Fiscalía de Investigaciones Administrativas) o a cargo de personas sin la suficiente idoneidad o independencia (Sindicatura General de la Nación, Unidad de Información Financiera, Ministerio Público Fiscal). La Auditoría General de la Nación, nacida de la Constitución de 1994, muestra un desempeño dispar: representa uno de los ámbitos institucionales más consolidados en materia de revisión (evaluación) de la acción pública, pero su poder sancionatorio está menguado por negociaciones partidarias, incluso, dentro de su cuerpo de auditores.

En un contexto de estas características, resulta difícil sostener institucionalmente la independencia técnica de un organismo. La injerencia del Poder Ejecutivo viene asociada al nombramiento de los máximos directivos y directivas o a la reorientación de sus actuaciones administrativas. La práctica excede a la CNRT y anida en la mayoría de los entes de control de los servicios públicos.
- v) Finalmente, cabe mencionar que el grado de volatilidad de nuestra economía, que se traduce en crisis fiscales que afectan muy severamente

las inversiones en infraestructura, ha promovido la degradación de esta última y la alteración abrupta de los parámetros reales de fiscalización. El contexto macroeconómico, frecuentemente adverso, no ha sido problematizado de manera suficiente en términos de su fuerte impacto en la calidad institucional y en la efectividad de las políticas públicas. La discontinuidad de las inversiones y los gastos corrientes afecta no solo las capacidades de los organismos, sino los parámetros generales a partir de los cuales se hace más efectivo su desempeño.

Una dimensión importante de análisis que se deriva del problema anterior tiene que ver con la forma en que se acompasan los estándares de fiscalización (pública o privada) con los niveles de inversión en infraestructura y material rodante, que en el ámbito ferroviario son cruciales para la seguridad y la calidad del servicio. Esta cuestión rebasa el objeto más acotado de este trabajo, pero hace a las condiciones de desarrollo de un sistema de fiscalización y de sanciones que sea apropiado a las condiciones propiamente físicas de provisión de los servicios. Los estándares de seguridad y parámetros operativos se fijan de acuerdo con estándares de mantenimiento e inversión, especialmente en una industria como la ferroviaria. Exigir estándares y fiscalizar en consonancia no son actividades aisladas. La situación de la infraestructura y su mantenimiento deben ser discutidas abiertamente, y los parámetros operativos deben ser ajustados a esa situación, por razones de seguridad. Esto no quiere decir que no puedan activarse otros ámbitos de mejora como los de los procesos organizacionales. La fiscalización debe alertar sobre las deficiencias, así como ajustar sus exigencias a las condiciones de seguridad existentes. En resumidas cuentas, la falta de inversión trastoca no solo los servicios, sino los parámetros de revisión del desempeño. Se exigen parámetros que no se condicen con las condiciones de cumplimiento. Esto lleva al abandono de las prácticas de mejoramiento por la imposibilidad de cumplir con las exigencias, lo que retroalimenta la degradación.

Reflexiones finales

A partir de los años noventa, la CNRT llegó para cumplir un rol clave en el concesionamiento de los servicios ferroviarios de pasajeros y de cargas, y en un nuevo abordaje de los servicios de autotransporte. Su rol quedó definido como de control y fiscalización, más allá de que también realiza, sobre todo en el autotransporte, funciones de gestión (habilitaciones, gestión de subsidios al gasoil, entre algunas otras).

Su relevancia ha sido muy significativa: es el principal repositorio de expertos y expertas en transporte terrestre de todo el ámbito nacional (aunque luego, con la creación de las sociedades ferroviarias estatales, se incrementó el nivel de experticia en esas sociedades). Su perfil ha sido eminentemente técnico, y si bien este es un activo muy importante, ha sido también su principal limitación en un contexto de desvalorización del ejercicio de la función de control.

El ejercicio de sus capacidades ha tenido limitaciones importantes, tanto en el nivel de sus componentes como en el nivel del contexto de facilitación y empoderamiento. Por el lado de su capacidad propiamente tal, las limitaciones en materia ferroviaria derivan de recursos humanos, tecnológicos y financieros acotados, así como de restricciones legales al pleno ejercicio de su poder sancionatorio, de la impugnación de sus competencias por parte de otras agencias públicas, de una modalidad de trabajo organizacionalmente fragmentada, de la relativa injerencia de otros actores políticos o sindicales y de una escasa práctica de trabajo interorganizacional.

Por el lado del contexto de ejercicio de su capacidad, la CNRT como organismo de control se ve afectada por la menor consideración pública de estos organismos. Asimismo, su papel relativo en el concierto de instituciones públicas que participan de la política ferroviaria devino menos relevante con la creación de nuevas agencias y operadores públicos. Finalmente, y al igual que otros organismos, un contexto de alta volatilidad económica afectó su desempeño, así como los parámetros a partir de los cuales puede analizar el desempeño de los operadores.

Al igual que otros organismos del sector público nacional, la CNRT necesita de un tratamiento institucional que fortalezca sus capacidades en un contexto de cooperación interinstitucional, y genere un contexto que facilite el cumplimiento de sus roles. Una agenda de reformas incluye decisiones muy significativas. A continuación, se esbozan algunas de estas medidas.

En relación con sus capacidades burocráticas propiamente tales, es decir, las derivadas de su componente burocrático-organizacional, la CNRT necesita de un tratamiento que reconstruya sus dotaciones básicas: un personal con las cualidades técnicas requeridas, en las cantidades adecuadas y con un sistema de promoción y permanencia; la incorporación de tecnologías digitales que faciliten la tarea de fiscalización y control; y la garantía de un presupuesto acorde con el alcance de sus funciones.

En la medida en que conviven dos segmentos muy distintos de transporte, es conveniente separar el sector ferroviario del de autotransporte, para crear una agencia de control puramente ferroviaria, y que integre más claramente

las funciones de control de las directivas de seguridad operacional e incorpore funciones de microrregulación o de elaboración de normas técnicas de cumplimiento obligatorio. Con o sin nueva agencia ferroviaria, los ámbitos de calidad y servicio y de seguridad deben integrarse funcionalmente y abordar el control desde la perspectiva unificada por empresa u operador.

Si se mantiene una CNRT con los dos segmentos de transporte, será importante fortalecer algunas delegaciones para la fiscalización ferroviaria: por ejemplo, Rosario, Bahía Blanca, Mendoza o Tucumán, entre otras. Esto implicará la conformación de equipos técnicos especializados con capacidad operativa sobre una región específica.

La CNRT o una eventual agencia de control ferroviario deberá también fortalecer su vínculo con actores sociales a través del funcionamiento efectivo de un consejo de usuarios y organizaciones, que debe ser expandido integrando representantes de empresas, organizaciones de trabajadores y municipios, entre otros.

Desde una perspectiva más contextual, las limitaciones son más importantes ya que la facilitación depende de avances en materia de cultura política e institucional, en el sentido de una revalorización de los organismos de control como la CNRT, o depende también de condiciones macroeconómicas que faciliten que la tarea de fiscalización se haga sobre bases y parámetros relativamente estables, además de contar con el financiamiento regular que estas tareas exigen.

Más allá de estas limitaciones, existen dos áreas de mejora que asegurarán un mejor desempeño del organismo. Por un lado, la reconfiguración de la “gobernanza” ferroviaria, en que los organismos centrales ministeriales recuperen un rol de liderazgo en la definición de políticas y que la CNRT integre más activamente el proceso de toma de decisiones junto a los grandes operadores estatales. Por el otro, la sanción de una normativa procedimental que le garantice a la CNRT un mayor control del proceso sancionatorio, garantizando la ejecutividad de sus resoluciones y limitando el acceso a (y los excesos de) los recursos administrativos disponibles o el acceso jurisdiccional inmediato. Sin un marco procedimental que apunte la efectividad de sus actuaciones, su legitimidad y su capacidad resultante se verán seriamente afectadas.

Anexo

Cuadro 1. Fiscalización Ferroviaria (ítems)

Ámbito (Gerencia)	Dimensión	Objetos de fiscalización
Seguridad (GTFE)	Vía y obra	Estaciones Estructura de vía y trocha Pasos a nivel Obras de arte Pasos bajo nivel Puentes y túneles peatonales Cerramientos
	Señalamiento, telecomunicaciones y energía eléctrica	Equipos de comunicaciones Señalamiento Cabinas Pasos a nivel Recepción de radio Cambio de vía (manual y telegráfico) Cambio de señales Máquinas de cambio Señales e indicadores Estaciones eléctricas Red eléctrica
	Material rodante	Vagones Locomotoras Coche eléctricos Coche remolcados
	Prácticas operativas	Cumplimiento de reglamento Pasos a nivel Cabinas de señales Inspección a Oficina de Control Trenes
Calidad y servicio (GFGF)	Calidad de estaciones	Limpieza de estaciones Conservación de estaciones Información al usuario Iluminación de estaciones Accesos y boleterías Relevamiento de adicionales de seguridad pública en concesionarios Control Res. CNRT (I) 629/2012 (Prohibición de Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas)
	Calidad de material rodante	Limpieza de coches Conservación de coches Iluminación y climatización de coches
	Servicio	Fiscalización de horarios en cabeceras Auditorías de libros de cabinas Fiscalización de los registros Digitales GPS

Fuente: Elaboración propia basada en IT-UNSAM, 2020.

Cuadro 2. Personal de CNRT por categoría y género

Categoría	Masculino		Femenino		Total
	Permanente	Contrato plazo	Permanente	Contrato plazo	
Administrativo	-	2	-	2	4
Junior	3	334	2	140	479
Semisenior	8	122	13	111	254
Senior	13	67	11	55	146
J. Departamento	2	31	7	10	50
Subgerente	6	11	2	6	25
Gerente	5	7		1	13
s/d		39		35	74
Total	37	613	35	360	1045

Fuente: Secretaría de Empleo Público de la Nación.

Bibliografía

- Barbero, José y Bertranou, Julián (2014). “Estado, instituciones y política en el transporte público”. En Acuña, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado argentino. Fortalezas y debilidades de la política exterior, las políticas económicas y de infraestructura*. Buenos Aires: Siglo XXI - Fundación OSDE.
- (eds.) (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Biblos.
- Bertranou, Julián (2013). “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, a. 2, n° 4.
- (2015). “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 4. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/revista>.
- (2019). “(Des)organización estatal y política pública en Argentina. Desarrollo conceptual y análisis del transporte ferroviario”. *POSTData*, vol. 24, n° 1.
- (2020a). “El control de empresas estatales en la encrucijada. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte y las nuevas sociedades ferroviarias

- en Argentina”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión del Estado*, vol. 20, n° 34, pp. 7-43.
- (2020b). “Estado y empresas en la desorganización ferroviaria argentina (1994-2019)”. Documento presentado en el Seminario de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, 11 de noviembre.
- Bertranou, Julián y Serafinoff, Valeria (2019). “Organización institucional del sector transporte”. En Barbero, José y Bertranou, Julián (eds.), *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Biblos.
- Cáceres, Lorena (2019). “Informe Sumarios Ferroviarios”. Mimeo.
- Evans, Peter (1996). “Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy”. *World Development*, vol. 2, n° 6, pp. 1119-1132.
- (1997). “Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide”. En *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Research Series N° 94. Berkeley: University of California.
- Evans, Peter y Rauch, James (2007). “La burocracia y el crecimiento: un análisis transversal entre naciones de los efectos de las estructuras estatales ‘weberianas’ en el crecimiento económico”. En Evans, Peter, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Colección En Clave de Sur, 1ra. edición, pp. 67-96. Bogotá: ILSA.
- Instituto del Transporte UNSAM (IT-UNSAM) (2020). “Informe Final. Recomendaciones para el proceso de fiscalización de las Gerencias de Fiscalización Ferroviaria de la CNRT”. Universidad Nacional de San Martín.
- Kohon, Jorge (2019). “Transporte ferroviario”. En Barbero, José y Bertranou, Julián (eds.), *Las políticas de transporte en la Argentina. Los años de la post convertibilidad (2002-2015)*. Buenos Aires: Biblos.
- Martínez Nogueira, Roberto (2013). “La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina”. En Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Fundación OSDE - Siglo XXI.
- Migdal, Joel (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- (2011). *Estados débiles. Estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Nettl, Joseph (1968). "The State as a Conceptual Variable". *World Politics*, vol. 20, n° 4, pp. 559-592.
- Oszlak, Oscar; Felder, Ruth y Forcinito, Karina (2000). "La capacidad regulatoria del Estado en Argentina". Documento elaborado por la Maestría en Administración Pública, UBA.
- Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (2001). "El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI". Documento de trabajo. Tecnología para la Organización Pública, Asociación Civil (www.top.org.ar).
- Papazian, Arturo (2000). "Algunas reflexiones sobre el diseño institucional de los organismos de Regulación y Control del Transporte". *Sindicatura*, n° 11, junio.
- Pérez, Verónica (2015). "Las vías de la transición. Transformaciones emergentes en el modelo de prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (1990-2010)". Documentos de Trabajo N° 2, IT UNSAM.
- Pérez, Verónica y Rebón, Julián (coords.) (2017). *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Repetto, Fabián y Fernández, Juan Pablo (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Viguera, Aníbal (2000). "Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva analítica integradora". *Zona Abierta*, n° 90-91, pp. 161-203.
- Weber, Max (1964). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 3

Explorando la alta dirección pública del Estado nacional

Factores que afectan su desempeño

*Fernando J. Isuani**

Introducción

Desde el retorno de la democracia en 1983, el Estado nacional vivió un conjunto de procesos políticos, económicos y sociales que lo han impactado en distintos planos y de modos muy variados. A partir de entonces, los gobiernos que se han sucedido tomaron decisiones e implementaron medidas que con diverso grado de profundidad, coherencia y efectividad han incidido sobre su rol y morfología.

Durante la década de los ochenta, más allá de algunas innovaciones relevantes¹ y otras medidas de bajo impacto tomadas hacia el final del mandato de Raúl Alfonsín,² no se produjeron cambios significativos en el aparato estatal.

* Universidad Nacional de General Sarmiento.

¹ Por ejemplo, la creación del cuerpo de Administradores Gubernamentales, inspirado en la experiencia francesa de la Ecole National d'Administration (ENA). Al respecto, sugerimos ver Iacoviello, Llano y Ramos (2017).

² Por ejemplo, los retiros voluntarios y la supresión de vacantes (López y Zeller, 2013)

Estos sí se hicieron presente con claridad en los noventa, de la mano de una concepción que impulsó la idea de un “Estado en retirada”. Hacia finales de esa década, los resultados de esta etapa neoliberal dieron fuerza a un movimiento pendular que, con el inicio del nuevo siglo, impulsó el “retorno del Estado”,³ proceso cuyo análisis aún se encuentra en desarrollo.

En general, y con la intención de dar a conocer los impactos de las transformaciones vividas en el aparato burocrático, los estudios sobre el Estado argentino han concentrado su mirada, aunque con excepciones,⁴ en alguno de esos períodos de gobierno tomando como foco de interés dimensiones de análisis ciertamente relevantes.

Esos estudios han tendido a focalizar en el Estado nacional y, en su gran mayoría, analizando el empleo público:⁵ su distribución entre el Estado nacional, provincial y municipal y entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (López y Zeller, 2014; Zeller y Rivkin, 2003; Oszlak, 2000); las diversas modalidades laborales, salariales y contractuales vigentes en el sector público (Lindemboim y Graña, 2006; Iacoviello y Zuvanic, 2006); la profesionalización y los sistemas de carrera (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Cagnoli, 2007; Bonifacio, 2003); los sistemas de capacitación (Pulido, 1999); las reformas en el empleo público (Oszlak, 1999; Orlansky, 2001 y 2006); o la politización de la burocracia y el patronazgo (Chaia De Bellis, 2016; Llano, 2016).

Si bien todos esos estudios brindan elementos valiosos para conocer de qué manera, las transformaciones vividas desde el regreso de la democracia han impactado en la burocracia estatal, y los principales problemas que afectan su funcionamiento, todavía resulta escaso el conocimiento generado sobre un eslabón que consideramos crítico para el desempeño del aparato estatal: la alta dirección pública.

Coincidiendo con Chen y Bozeman (2014), vemos que aunque muchos académicos y formuladores de políticas comprenden la importancia del trabajo de los directivos públicos, sorprendentemente hay poca investigación empírica sobre el tema.

La literatura sobre gestión pública ha demostrado con claridad que las actividades y estrategias aplicadas por los directivos públicos afectan los resultados

³ Ello se da en consonancia con lo que Mora y Araujo (2012) denomina consenso privatista y consenso estatista. El autor señala que “en los años noventa la Argentina aparecía como una de las sociedades más ‘privatistas’ en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más ‘estatistas’ de América Latina, según datos de Latinobarómetro”.

⁴ Entre otros, López y Zeller (2013); Orlansky (1995).

⁵ Ver Foglia y Mansilla (2016).

de las políticas (Lynn, 1996; Meier y O'Toole, 2001). El modo en que estos directivos construyen relaciones con otros actores estatales y no estatales, dirigen recursos estratégicamente dentro de la organización, establecen metas para el desempeño y qué los motiva a perseguir las metas establecidas, son asuntos que no deben ser ignorados si estamos empeñados en comprender la capacidad del Estado para enfrentar los problemas que desafían a la sociedad (Hicklin y Godwin, 2009).

Aquí, nos proponemos contribuir al conocimiento de la alta dirección pública (ADP) en el Estado nacional en la Argentina, identificando los desafíos y oportunidades que ella encuentra en el ejercicio de su rol. Profundizar en ello resulta imprescindible para establecer el potencial que este segmento de la burocracia tiene a la hora de hacer frente a los problemas que aquejan a nuestra sociedad.

Para este trabajo, que tiene un carácter exploratorio, realizamos entrevistas semiestructuradas a catorce funcionarios de la ADP –algunos en actividad y otros ya retirados– de tres organismos del campo ambiental (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Administración de Parques Nacionales y Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo –ACUMAR–).⁶⁻⁷ En procura de lograr una relativa comparabilidad de los casos,⁸ las entrevistas fueron realizadas a funcionarios en cargos de Direcciones Nacionales, Direcciones Generales, Direcciones Simples y Coordinaciones de proyectos.

El propósito de las entrevistas fue rescatar la voz de los directivos públicos, conociendo su percepción y las vivencias en el ejercicio de su rol, a la vez que recabar información sobre cuatro dimensiones principales: el acceso a sus cargos, la trayectoria en estos cargos, las condiciones organizacionales en las que desempeña su rol y las interacciones que mantiene con otros actores de adentro y de fuera del Estado. Debemos señalar que son muy escasos los antecedentes académicos en la Argentina que apelan a la voz de la ADP para dar a conocer los principales desafíos y oportunidades que enfrentan.

⁶ Para una caracterización de estos organismos, sugerimos Isuani (2019).

⁷ Los entrevistados se distribuyen de la siguiente manera: cinco de ACUMAR, cinco de la Administración de Parques Nacionales y cuatro del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁸ En este estudio, los casos analizados constituyen un medio para comprender aspectos generales de la Alta Gerencia Pública en el Estado nacional. En este sentido, se inscribe en la línea de los estudios de caso instrumentales, en los que la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de una experiencia singular, pero requiere el análisis de esta para generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional (Barzelay y Cortázar, 2004), en nuestro caso, sobre la alta gerencia pública.

El recorrido que hacemos comienza con algunas consideraciones sobre las capacidades burocráticas, lo que actúa como marco general dentro del cual ubicamos la temática que nos ocupa, así como también sobre dos dimensiones que entendemos condicionan el desempeño de la ADP: la dimensión organizacional y la relacional. Luego, avanzamos con una caracterización general sobre la ADP, para poder ubicar su lugar y su rol dentro de la burocracia estatal. Luego, y a partir de considerar un conjunto de aportes ya existentes sobre el tema, profundizamos sobre la ADP en la Argentina, dando cuenta de los principales hallazgos del trabajo de campo realizado. Para finalizar, presentamos las principales conclusiones del trabajo y un conjunto de proposiciones derivadas de ellas con el espíritu de que puedan orientar trabajos futuros sobre el tema.

Un marco: capacidades burocráticas

El Estado Argentino sigue manifestando importantes dificultades para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades: tiene problemas para garantizar derechos en todo el territorio nacional; para regular grandes industrias; para prevenir catástrofes y actuar en la emergencia; para planificar; para hacer el seguimiento y evaluación de las políticas, entre otras cuestiones. Frente a ello, resulta relevante avanzar con estudios que focalicen sobre su aparato burocrático y el conjunto de sus interacciones que mantiene (intra y extraestatales), así como en los niveles y tipos de incidencia que tienen sus capacidades y transformaciones sobre los resultados de política pública.

Sabemos, que el desempeño estatal en general y la implementación efectiva de las políticas públicas depende, en buena medida, de las competencias de la burocracia y del talento que este colectivo despliegue en el desempeño de sus funciones y en la gestión de los procesos (Iacoviello y Pulido, 2018), así como de las condiciones institucionales en las que esas personas realizan su trabajo (Pomares *et al.*, 2015).

En ese sentido, entendemos que el análisis de la ADP puede ser encuadrado dentro del estudio de las capacidades de la burocracia estatal, esto es, un abordaje más centrado en las capacidades administrativas e instrumentales que ponen su atención en el análisis tanto del conjunto de estructuras y procesos de trabajo, así como del personal que se desempeña en las organizaciones (Hildenbrandt y Grindle, 1997; Alonso, 2007; Repetto, 2007).

Esta perspectiva, más instrumental, nos permite pensar la noción de capacidades burocráticas como algo *no* abstracto, global, homogéneo ni uniforme. De este modo, poco sirve hablar de burocracias fuertes/débiles o capaces/incapaces

si no es con relación a las condiciones y acciones concretas que se despliegan en determinados organismos, dentro de un campo de política particular (Laumann y Knoke, 1987) y en un período concreto de tiempo.

En esa línea, definimos las capacidades burocráticas como el conjunto de condiciones que contribuyen a garantizar la habilidad de los organismos del Estado para realizar tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable (Hildebrand y Grindle, 1997). La presencia de estas condiciones garantiza cierta potencialidad para el logro de los objetivos buscados pero, en principio, no nos dicen nada sobre el logro estos objetivos.⁹

Por ello, para la comprensión de los procesos y dinámicas que envuelven la actividad de la ADP, se requiere ir más allá de estudios agregados y avanzar en el análisis de su actuación en organismos concretos, que actúan en campos o dominios específicos de políticas y se encuentran entramados en un conjunto de relaciones específicas. Por ello, entendemos necesario prestar atención a dos dimensiones relevantes: la organizacional y la interaccional.

Acerca de la dimensión organizacional

Como recién mencionamos, las prácticas y dinámicas que caracterizan a la ADP se desarrollan en el marco de organizaciones estatales concretas, que constituyen lo que podríamos denominar la maquinaria permanente del gobierno (Polidano, 2000). En términos de Arellano Gault (2010: 83), “las organizaciones son entes biográficos, se componen de una serie de etapas, historias, encuentros, personas concretas que van y vienen, entran y salen [...]. Esto hace a las organizaciones, un entramado de trayectorias”.

Siguiendo a Schlemenson (1988), podríamos indicar que las organizaciones burocráticas constituyen sistemas sociotécnicos que actúan en determinados campos o dominios de política (May, Sapotichne y Workman, 2006) y que evidencian una cierta trayectoria atada a condicionantes internos y externos a ellas. Con ello, logran desarrollar un perfil de actuación que se apoya en tres dimensiones centrales: hardware (recursos financieros), software (recursos humanos) y *orgware* (estructuración organizacional y procesos y sistemas requeridos para su funcionamiento) (Fernández *et al.*, 2006).

⁹ Cabe señalar que las capacidades burocráticas no son sinónimo de buen desempeño, ya que existen otras dimensiones que afectan los resultados de las políticas públicas. Además, la referencia a la habilidad nos lleva a sostener que no es posible pensar las capacidades burocráticas si no es en relación con la política pública y sus fines.

La disponibilidad y el acceso a los recursos financieros (endógenos o exógenos) dotan a los organismos estatales de la capacidad requerida para llevar adelante sus planes y programas. Por su parte, dicha capacidad se relaciona con las dotaciones de personal que los integran: sus niveles de profesionalización, el grado de estabilidad en sus funciones, la conformación de equipos especializados, las modalidades de reclutamiento más utilizadas, las formas de promoción, las trayectorias y la producción y circulación de saberes.

Por último, no se puede soslayar un examen acerca de la disponibilidad y calidad de procesos y sistemas críticos para el desempeño de sus actividades (sistemas de información, planificación, evaluación y procesos de innovación, entre otros).

El conjunto de estos instrumentos incide en la calidad de las intervenciones que cada organismo estatal desarrolla y en la construcción de capacidades para generar autoridad práctica (Abers y Keck, 2013), esto es, posicionarse como una referencia en su contexto de actuación.

Dimensión relacional: los escenarios de interacción

La actividad que llevan adelante los organismos estatales se despliega en un ambiente de interacciones complejas y de mutua determinación con su contexto (Del Castillo, 2007), lo que lleva a la ADP a inscribir su actuación en una trama de relaciones más o menos diversas y densas. A los efectos de una mejor explicación, se organiza esa trama en tres escenarios de interacción: el primero, al que denominamos “escenario autorizante”, se refiere a las interacciones de carácter vertical que vinculan a la ADP con las autoridades políticas del Poder Ejecutivo (ministros, secretarios o subsecretarios, por ejemplo) y de otros poderes estatales (legisladores y miembros del Poder Judicial). El segundo, denominado “escenario coproductor”, supone el conjunto de interacciones de carácter horizontal que se generan entre la ADP de los diversos organismos involucrados en la producción de políticas públicas. El último, al que llamamos “escenario territorial”, remite a las interacciones que la ADP mantiene con diversos actores no estatales. A continuación realizamos unas breves consideraciones sobre cada uno de los escenarios:

- *Escenario autorizante.* Para comprender el proceso de producción de las políticas públicas, es imprescindible analizar las relaciones que ligan a la ADP con las instancias superiores que tienen el poder de designación, fijación de responsabilidades, control y asignación de los recursos para el cumplimiento de las tareas (Moore, 1998). Estos son

fundamentalmente los funcionarios políticos cuyo mandato está ligado a los resultados electorales.

La interacción entre ADP y el nivel político suele ser conflictiva ya que, en línea con lo que plantean Llano y Iacoviello (2015), expresa las tensiones entre valores democráticos y republicanos: garantizar la correspondencia entre resultados electorales y políticas públicas puede colisionar con la importancia de lograr una burocracia neutral, autónoma y competente, sustentada en el mérito.

Esa tensión está teñida por los intereses que tanto el nivel político como la ADP persiguen y defienden, pero también por la actitud y la aptitud que cada uno de ellos manifiesta. Del mismo modo, permite dar cuenta del lugar que ocupa la ADP en el proceso de producción de políticas públicas, las demandas que cada una de las partes le plantea a la otra y la medida en que logran ser satisfechas.

- *Escenario coproductor.* Los organismos estatales necesitan generar una serie de intercambios para la concreción de determinadas tareas, así como para obtener información y recursos sin los cuales es difícil pensar la posibilidad de alcanzar determinados resultados. Ciertamente, se trata de intercambios entre organizaciones estatales que tienen sus propias estrategias e intereses, orientaciones cognitivas y profesionales específicas y particulares modos de supervivencia y preservación (Martínez Nogueira, 2010). De ello resultan interacciones caracterizadas por combinaciones variables de cooperación y conflicto (Del Castillo, 2007).

En este escenario, la ADP ve interpelada su capacidad para llevar adelante estrategias colaborativas que le permitan alcanzar los objetivos que persigue, superando así la complejidad de la acción conjunta entre actores organizacionales con intereses diferentes (Pressman y Wildavsky, 1998).

- *Escenario territorial.* Las organizaciones públicas interactúan en y con una sociedad plural, conflictiva y heterogénea, en terrenos específicos que tienen niveles de complejidad y dinámicas particulares.

Analizar este escenario, al que Migdal (2011) denomina de “oposición y conflicto”, supone observar los conflictos y las alianzas entre las organizaciones del Estado y otras organizaciones sociales, y los modos en que buscan imponer su sello en la vida cotidiana y moldear la comprensión del mundo. Se trata de las articulaciones, los compromisos y los desacuerdos que se dan entre el Estado y la sociedad.

En este escenario se juegan intereses recíprocos. Por un lado, la ADP busca el apoyo político de diversos grupos sociales para legitimar sus acciones, obtener la información que ellos disponen, implementar las políticas y crear un orden político estable (Lascoumes y Le Gales, 2005). Por el otro, los diversos actores sociales necesitan acceso al sistema decisional de manera de influir sobre él, al tiempo que son participantes activos e informados en sus áreas de actuación y saben que el logro de sus metas depende de las estructuras administrativas del Estado (Moe, 2015).

El conflicto existente entre las demandas de los grupos sociales y el lugar de la ADP en la toma de decisiones constituye un tipo de conflicto de relevancia en el seno del Estado. Se trata, como diría Migdal (2011), de un escenario en el que fuerzas sociales se enfrentan por cuestiones materiales y simbólicas, compitiendo mediante luchas, adaptaciones, encontronazos y coaliciones.

Estos tres escenarios contribuyen al análisis del conjunto de relaciones hacia arriba, hacia adentro y hacia afuera que la ADP despliega para el cumplimiento de los múltiples roles que le caben, al tiempo que permiten advertir las oportunidades y los límites que enfrentan para ello. Analizarlos brinda información para identificar el grado de permeabilidad que evidencia la ADP frente a otros actores, así como los medios, modos y contenidos de las interacciones que los ligan a ellos, entre otras cuestiones de relevancia.

Caracterizando la alta dirección pública

Para avanzar, resulta oportuno precisar los alcances de lo que en este trabajo definimos como ADP. Siguiendo a Zuvanic (2016), entendemos a la alta dirección pública como el “conjunto de funcionarios de primera línea de las administraciones gubernamentales que actúan en su rol de ‘vaso comunicante’ entre las esferas políticas y la burocracia” (2016: 2). Se trata, como señala la autora, de aquellos funcionarios que no son autoridades políticas (ministros, viceministros, secretarios o subsecretarios) ni tampoco forman parte de la burocracia operativa.

En el caso de la administración pública nacional (APN) central en la Argentina, esos funcionarios son los que ocupan los cargos de directores nacionales,

directores generales, directores simples y coordinadores, es decir, los niveles escalafonarios más altos.¹⁰

En vistas a destacar las diferencias de la ADP respecto de otros segmentos de la burocracia, y de la dirección estrictamente política, podríamos indicar una primera distinción referida a su posición jerárquica. En este sentido, la diferencia entre las burocracias de alto nivel y las de nivel más operativo está presente en la literatura desde sus comienzos, asociando elementos de jerarquía y estructura funcional con grado de responsabilidad y politización. Así, los directivos públicos, tienen un rol bisagra dentro del aparato estatal. Trabajan directamente asociados con la dirección política en la fase de formulación de políticas, por lo que su desempeño tiene un costado claramente más político (Loureiro *et al.*, 1998), y al mismo tiempo tienen la tarea de dirigir o administrar las decisiones de los estratos más bajos de la burocracia (De Bonis, 2008; Dror, 1996; Longo, 2007).

Respecto de la distinción con la dirección política, la estabilidad de la ADP es lo que constituye un rasgo que merece ser destacado. Siguiendo a Howlet (2011), ese rasgo es una condición que no solo ayuda a la ADP a mantener la atención sobre temas de políticas particulares, sino que también les permite tener una perspectiva a largo plazo de las políticas públicas que la dirección política a menudo carece. Por otra parte, la seguridad en el trabajo y la experiencia acumulada suele protegerlos de la presión política a corto plazo. Asimismo, la participación de la ADP se extiende a través de múltiples etapas en el proceso de políticas, mientras que la participación de los directivos políticos puede concentrarse en algunas etapas específicas, como lo es el establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y las oportunidades para afectar algunos aspectos del contenido de políticas más que otros.

Ese lugar bisagra que le cabe a la ADP permite advertir la existencia de un conjunto de habilidades cuyo despliegue resultará crítico en su desempeño. En tal sentido, siguiendo a Brinkerhoff y Morgan (2010), podríamos indicar que el desempeño que logre estará determinado por su capacidad para:

- *Involucrar y comprometer a los actores claves:* ellos requieren identificar a los protagonistas esenciales para la materialización de la política pública, movilizar recursos (financieros, humanos, organizativos), motivar a los socios, planificar y decidir.

¹⁰ Según señalan Diéguez, Rubio y Zuvanick (2019), a fines de 2018, eran aproximadamente 2.400 personas.

- *Llevar a cabo tareas técnicas*: son responsables por producir niveles aceptables de desempeño, generar productos y resultados sustanciales, mantener la producción a lo largo del tiempo y agregar valor para los ciudadanos, entres otros.
- *Relacionarse y atraer apoyo*: requieren poder establecer y gestionar vínculos, alianzas y asociaciones con otros para apalancar recursos y acciones; construir legitimidad a los ojos de las partes interesadas; lidiar efectivamente con la competencia, la política y otros actores con poder.
- *Realizar adaptaciones e innovar*: necesitan adaptar y modificar planes y operaciones a partir del seguimiento de los avances y resultados, anticipar proactivamente el cambio y los nuevos retos, aprender haciendo, lidiar con contextos cambiantes y desarrollar resiliencia.
- *Equilibrar diversidad y coherencia*: necesitan desarrollar estrategias y visiones compartidas a corto y largo plazo, mantener equilibrios, flexibilidad y consistencia, integrar y armonizar planes y acciones en entornos complejos y con múltiples actores, y hacer frente a los ciclos de estabilidad y cambio.

Si observamos estos aportes con detenimiento, y siguiendo a Howlet (2011), podríamos decir que la ADP ejerce su influencia en el proceso de políticas mediante el desempeño de tres roles principales: el organizativo, el político y el técnico.

El primero lleva a la ADP a enfocarse sobre los asuntos internos de sus organizaciones (la gestión de recursos humanos, la gestión financiera, el procedimiento administrativo, entre otros). En tanto el rol político supone que la atención de los directivos públicos está puesta sobre la estructura de incentivos de los diferentes actores en el proceso de políticas y en cómo se alinea con sus respectivos patrones de comportamiento, así como también sobre la manera en que la interacción de estos jugadores afecta los resultados de las políticas. Por su parte, el rol técnico requiere que los gerentes públicos piensen analítica y sistemáticamente sobre las causas y consecuencias de los problemas de políticas, ofrezcan diagnósticos de la situación, planteen alternativas de solución y establezcan los resultados probables de las diversas opciones de políticas disponibles para abordarlos.

Para llevarlos a cabo, la ADP necesita conocer el proceso de políticas, los actores clave que este involucra, las dinámicas que estos generan en cada etapa del proceso de políticas y las prácticas prevalcientes en diferentes áreas de

políticas. También requieren las habilidades analíticas para diagnosticar una situación y desarrollar estrategias correspondientes para enfrentarla.

En el adecuado desempeño de estos tres roles, la ADP puede generar e impulsar iniciativas de acción que haga de la política pública una herramienta potente para enfrentar los problemas sociales que la sociedad padece. Así, en el ejercicio de una autonomía estatal creativa (Skocpol, 1989) se eleva al máximo el potencial de la ADP para incidir en el proceso de producción de la política pública.

Acerca de la ADP en la Argentina

Destacados aportes nos ayudan en el análisis de los altos directivos públicos en la Argentina. Ellos han contribuido a expandir el conocimiento sobre las principales características que evidencia este segmento de la administración pública nacional (APN).

Haciendo un breve repaso sobre tales aportes, vemos que durante los dos gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), siguiendo a Chusnovky (2017) y a Bonifacio y Salas (2016), la política de la ADP consistió en el establecimiento de un segmento de cargos con funciones ejecutivas en el marco del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Estos debían funcionar como nexo entre las autoridades políticas y los empleados de carrera y se estableció que el acceso a esas funciones ejecutivas se realizaría por medio de un sistema de selección público y abierto, previo cumplimiento de los requisitos generales y específicos para cada cargo. La convocatoria, para ocupar estos cargos directivos debía ser abierta de manera que pudieran participar cualquier postulante que acreditara las condiciones exigidas. La selección estaría a cargo de un comité compuesto por cinco miembros de reconocido prestigio y probidad en el ámbito público, educativo o académico. El comité debía identificar a los candidatos, evaluarlos, verificar los antecedentes y resultados y proponer la terna final a las autoridades.

En el año 2008, el SINAPA pasó a ser el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y en esta oportunidad se estableció un segmento de cargos ejecutivos clasificados en cuatro niveles: 1) Nivel I, Dirección Nacional; 2) Nivel II, Dirección de Primera Apertura; 3) Nivel III, Dirección de Segunda Apertura; y 4) Nivel IV, Coordinación General, Regional o Temática.

Desde el año 2008 no se realizaron concursos para estos cargos. La modalidad común para designarlos fue a través de esta autorización de exceptuar el

requisito de ingresar por un mecanismo legal y, muchas veces, exceptuando la idoneidad requerida y los requisitos formales de acceso a cada nivel escalafonario.

Un estudio del CIPPEC mostró que en 2015, el 50% de los directores nacionales y el 66% de los directores generales que se encontraban en funciones fueron designados exceptuando algún requisito establecido en el sistema de carrera de servicio civil. Ciertamente, mirando cada ministerio en particular, detectó variaciones en este punto que van desde el 100% de cargos de la ADP designados con esas excepciones en algunos ministerios y en otros con porcentajes no mayores al 25% (Pomares, *et al.*, 2015).¹¹

Otros trabajos indican que en los últimos años fue creciendo el porcentaje de funcionarios que se encontraban designados en los cargos de directores nacionales y generales dentro de la APN central, bajo la modalidad transitoria (por 180 días). En 2015, fue el 87%, en 2018 el 93% y en 2020 llegó al 99% (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019; Diéguez y González Chmielewski, 2021).

Cabe destacar, por último, que si bien por la normativa vigentes un directivo público podría durar entre un mínimo de cinco y un máximo de siete años en funciones, los directores nacionales y generales tienen una antigüedad promedio de tres años en su cargo (Pomares *et al.*, 2015).

Sin dudas, el trasfondo subyacente es que, a través de las normativas de excepción, los cargos que conforman el alto gobierno de las administraciones públicas tienen la posibilidad de designar personas de confianza en aquellos cargos que consideran estratégicos para la implementación de sus políticas de gobierno, sin la necesidad de respetar el sistema de selección meritocrático previsto en la regla (Chusnovky, 2017).

Como señalan Zuvanic y Diéguez (2016), toda esta información confirma que estamos frente a una modalidad de alta dirección pública predominantemente política, con un alto grado de calificación profesional, en la que los directivos públicos se encuentran formados, pero ello no necesariamente implica que estén preparados para el cargo.

En este trabajo nos proponemos complementar esos valiosos aportes, a partir de recuperar la voz de esos funcionarios que ocupan cargos en la ADP. De este modo, y a través de sus percepciones, nos importa identificar aquellos puntos críticos (en algunos casos de carácter coyuntural y en otros más estructurales) que condicionan el ejercicio de su rol.

¹¹ Este mismo estudio, reveló que el 90% de los ocupantes de los cargos de la ADP contaban con estudios universitarios, siendo el 38% de ellos graduados en abogacía.

A continuación, presentamos los resultados en torno a cuatro aspectos principales: la forma de acceso a esos cargos, la trayectoria recorrida en ellos, las condiciones organizacionales y aquellas de carácter relacional.

Confianza: la clave para el reclutamiento

En sentido contrario a las tendencias en los países de la OCDE –que han venido implementando sistemas de directivos públicos profesionalizados desde fines de la década de 1970– en la mayoría de los países de América Latina los directivos continúan siendo nombrados casi exclusivamente sobre la base de la confianza política, con un alto nivel de discrecionalidad por parte de las autoridades políticas (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2016).

La Argentina no es una excepción ya que desde 2002 la función directiva del Estado nacional ha sido cubierta centralmente de modo discrecional. La proliferación de estas designaciones transitorias evidencia que el ingreso a la mayoría de los cargos con incidencia crítica en el desarrollo de las políticas no responde a decisiones basadas en competencias directivas ni a criterios de acceso en base al mérito (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019).

A mediados de 2016, me llama el que era presidente del organismo en ese momento. Yo estaba viviendo en Chile –estuve trabajando durante catorce años allá en Chile, antes en Brasil, siempre en empresas privadas–, y en ese momento dije “Bueno es el momento de volver”, y además yo ya estaba cerca de la edad de jubilación, entonces pensé que era un buen momento de venir, contribuir y al mismo tiempo seguir ganándome la vida, ¿no? (entrevista 1, director).

La exdirectora de Asuntos Jurídico, que es una amiga de mi mujer, me llama y me dice “Me estoy yendo del organismo, estoy volviendo al sector privado”. Y me preguntó si me interesaba ser candidato a reemplazarla. Le dije que sí (entrevista 2, director general).

Esteban se aparece en mi casa. Lo conozco desde que él tenía doce años y yo catorce, porque mi mejor amigo de toda la vida es su hermano. Entonces me vino a buscar para que me hiciera cargo de una dirección simple que estaba dentro del ámbito de la Dirección General de Administración. La verdad es que cuando me lo propusieron me asuste, me dije “¿Yo seré capaz de esto?” (entrevista 3, director nacional).

Los testimonios anteriores, constituyen casos de directivos públicos con una historia reciente en sus organismos, ingresados durante la gestión de Mauricio

Macri (2015-2019), y mayormente con trayectorias previas en el sector privado. A diferencia de ellos, otros que llevan varias décadas trabajando en el Estado y que pasaron por procesos de concursos durante los años noventa, relatan cómo accedieron a sus actuales cargos en la ADP:

Yo conocía a la nueva subsecretaria desde hacía muchísimos años, y habíamos hablado mucho, nos habíamos encontrado en cafés; me parecía una persona muy seria. Pasaron como treinta años, alguna vez nos cruzamos y hablamos, esa era toda nuestra relación. Cuando la nombran subsecretaria, un día me llama y me dice “Yo te llamé porque te necesito”. Me imaginaba que me iba a decir si podía ser asesora de ella, si le podía dar una mano en algo, qué sé yo... Y me dice “Te necesito, necesito que cubras el puesto de la dirección nacional que quedó vacante”. “¿Qué? Pero no es mi especialización”. Y se empezó a reír y me dijo “Ya sé, ya sabía que me ibas a contestar eso. Pero bueno, necesito una persona honesta sobre todo, trabajadora, seria, y de confianza. Y vos cumplís todas esas condiciones” (entrevista 4, ex directora nacional).

Yo estuve a cargo de esta dirección nacional desde el noventa y cuatro hasta el 2011 (hasta el 2004 fue por concurso, luego por decreto) y dejé en el 2011 porque la subsecretaria me pidió la renuncia, o sea me sacó, digamos. Y después, cuando asume esta nueva gestión, me convocaron y asumí nuevamente como director nacional, en esta oportunidad, designado por decreto del Presidente de la República (entrevista 5, director nacional).

En los noventa, concursé un cargo de dirección nacional. Ese fue el momento de los concursos porque ese es el momento en donde se instala todo el sistema nuevo de la gran carrera (...), del SINAPA. Luego, vienen con una concepción de que todo cargo directivo era político y ya se empiezan a hacer designaciones a dedo. Cuando se produce el cambio de gobierno en 2015, me convoca el secretario para que integre la Unidad Secretario, asesorándolo. Ahí actúo como asesor técnico de la Secretaría, y en marzo de este año me piden que me haga cargo de una nueva dirección nacional (entrevista 6, director nacional).

Señalan Bonifacio y Salas (2016) que, entre 1993 y 2008, se realizaron 1.770 procesos de selección correspondientes a la cobertura de funciones ejecutivas, que solo 149 se realizaron entre 2002 y 2007, que más del 80% de las convocatorias tuvo lugar hasta fines de 1999 y que, después de 2009, prácticamente no se realizaron más procesos de selección.

De esta manera, el mérito mediante el mecanismo del concurso hoy solo constituye un eco del pasado. Así, quedando de lado el proceso de concursos, la

lógica de la discrecionalidad en las designaciones es lo que explica centralmente los ingresos a la ADP.

Y si bien compartimos con Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) que los nombramientos discrecionales no constituyen necesariamente una barrera para una mejor gestión en el sector público, y que más meritocracia no implica directamente un mejor desempeño, entendemos que ese tipo de nombramiento amenaza seriamente dos condiciones esenciales para un servicio civil eficaz y transparente: la igualdad de oportunidades y la idoneidad.¹² En tanto que la ausencia de la primera genera condiciones para la preservación de privilegios y la discriminación en el acceso a los puestos en el Estado, la vulneración del segundo aporta elementos para profundizar la falta de efectividad de la actividad estatal.

Sabía poco de derecho administrativo. Pero había sido abogado generalista, y los abogados generalistas sabemos un poco de todo, tenemos una noción macro del derecho y, sobre todo, no le tenemos miedo a nada. Me dije “Bueno, tendré que aprender derecho administrativo”, y me metí. No había tenido experiencia laboral en el sector público (entrevista 2, director general).

Hubo una cuestión que yo no había contemplado como tan gravitante, y fue la ejecución del presupuesto. ¿Qué quiere decir esto? Año a año, uno presupuesta la cantidad de obras que supone que al año siguiente va a desarrollar y va a completar llamando a la licitación, como corresponde. Mi ignorancia en el tema no me permitió avizorar que eso era clave, y cuando yo recibí la dirección, la ejecución era cero. Me pasó el 2016 con cero de ejecución, y empecé a tomar conciencia porque desde el Directorio me empezaron a decir “Ejecutá,

¹² Estas condiciones se encuentran en el capítulo II de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en que se identifica un conjunto de principios, mecanismos, procedimientos e instrumentos para que los servicios civiles de los países de la región incrementen los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, en la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción y en la capacidad de crecimiento económico sustentable, y contribuyan al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez de sus sistemas democráticos.

En cuanto a los principios básicos del subsistema de acceso al empleo, la CIPF considera que los países deben asegurar que los procesos de selección aseguren la publicidad de los procesos; la transparencia en la gestión del proceso y en el funcionamiento del órgano de selección; la especialización de los órganos encargados de gestionar y resolver los procesos de selección; la imparcialidad de estos órganos; la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los postulantes; la elección del mejor candidato de acuerdo con criterios de mérito y capacidad; y la eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos y la transparencia en su gestión, así como el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.

por favor, la parte que está pedida es esta, ¿no la vas a usar? Por favor, tenés que usarla” (entrevista 3, director nacional).

Si bien la honestidad y la confianza son atributos claramente deseables, la idoneidad no debería quedar excluida como requisito para ocupar un lugar de responsabilidad en la gestión pública, ya que su ausencia contribuye a instalar en las organizaciones un problema de profesionalización incompleta.¹³

Se designa en estos cargos a personas que en un concurso (...) no darían. O sea, para ser director nacional en el área de la que dependíamos nosotros, había que ser biólogo, forestal o agrónomo. Hoy, ese lugar lo ocupa un abogado. Sería impensado que un concurso en esta área sea ganado por un abogado. Entonces (...) el concurso tiene esas cosas, impone ciertos límites, o por lo menos exigencias, condiciones mínimas para ocupar estos cargos. Hemos tenido directores, compañeros buenos, pero que no podrían nunca ganar un concurso en esa área (entrevista 5, director nacional).

Esta situación, coloca a los organismos públicos en un estado de vulnerabilidad para enfrentar con solvencia la resolución de los más diversos problemas que deben atender, hecho que contribuye a generar mayor desconfianza en el desempeño del Estado.

Pero esa profesionalización incompleta no solo se da por la falta de formación en una determinada disciplina, si no también por la ausencia o debilidades en la formación y el manejo de herramientas para la gestión de organizaciones complejas. Puestos en esa situación, quien ocupa un cargo en la ADP debe apelar a estrategias más o menos precarias para manejar los problemas cotidianos:

No te preparan para el gerenciamiento. Los organismos del Estado deberían tener una escuela de gerentes, para que la gente que ocupe esos cargos jerárquicos tenga una formación práctica, que te ayude en la tarea (...) Entonces vos hacés, intuitivamente, con el sentido común. Yo creo que habría que formar a los directivos en el tema de manejo de personal, por ejemplo. No sé, conflictos entre grupos, resolución de conflictos, todas esas cosas. Yo hacía algunos cursos que daba el INAP (...), después me acuerdo que tuve que hacer algunos cursos de alta gerencia, que los hacíamos online (...) Pero bueno, para mí siempre fue escaso. Pero ya te digo, yo apelaba a todo (...) no sé, la experiencia de vida que tenía, casos que había visto, conversaba con colegas, hablaba con

¹³ El fenómeno de profesionalización incompleta se refiere a ese relativamente insuficiente grado o nivel de conocimientos y de habilidades necesarios para el desempeño de un rol (Suárez, 2020).

algún psicólogo, con mi propio analista, no sabía ya qué hacer. Y ahí coronaba alguna cosa más o menos razonable. Entonces uno se hacía a los sopapos directamente. En el sentido de que bueno (...) con el sentido común que a veces es el más importante al menos, que si falla ese, peor todavía (entrevista 7, ex directora nacional).

Traectorias inestables

En un contexto en el que la modalidad de reclutamiento basado en la discrecionalidad está presente, resulta esperable que los puestos de quienes acceden a la ADP evidencien altos niveles de volatilidad. En otros términos, y bajo esa modalidad, ¿acaso es esperable que la trayectoria y las expectativas de los directivos públicos estén sujetas a algún marco de previsibilidad?

Durante todo el período del gobierno de Duhalde me designan a cargo del organismo. Cuando finalizó su presidencia, dejé el puesto y volví durante un tiempo a mi cargo anterior, que era director nacional. Luego, me sacaron de ese cargo y quedé como un simple técnico (...) Ese fue un período en el que casi estuve sin funciones. Bueno, por cuestiones políticas fui bastante marginado durante un tiempo largo, hasta que asumí una nueva conducción en el organismo y me reponen como director nacional. Pero luego, cambia esa conducción y entonces, quien la reemplaza, me vuelve a sacar de ese cargo. Durante todo 2016 y 2017 me convocan para asesorar al actual secretario y en marzo de 2019 me piden que me haga cargo de esta dirección nacional recientemente creada (entrevista 6, director nacional).

A mí me mandaron primero a cargo de una coordinación, luego por un accidente que tuvo mi directora, me hice cargo de la dirección. Entonces cuando la directora se reintegró yo volví a la coordinación. Y ahora estoy en salud y me fui de la coordinación porque el director anterior me pidió que me vaya, si me podía buscar otro lugar, otra área (entrevista 11, ex coordinadora).

A mí me reemplazó un nuevo director, amigo mío, pero a los cuatro o cinco meses también se tuvo que ir, y vino otra directora de Recursos Humanos que bueno, ahora también se acaba de ir (entrevista 8, ex director general).

Hay dos tipos de cambios: cuando se modifican los organigramas, que responde en general a nuevos desembarcos, a nuevos cambios de autoridades, porque quieren reforzar un área. El otro es sin modificar el organigrama, que son los cambios de personas para que respondan sobre todo a los que están arriba,

colocar personas que sean más de confianza del nuevo que está o a personas que respondan más a la política que quiere desarrollar (entrevista 1, director).

Vemos entonces que la permanencia en cargos con designaciones discrecionales queda sujeta a una serie de factores que trascienden el desempeño que evidencian sus ocupantes, colocándolos en el lugar de piezas móviles de un tablero que ellos poco controlan.

En ese marco, aparece la voluntad de las autoridades políticas o el cambio de gobierno, factores que condicionan la permanencia y el derrotero de estos directivos públicos. La proliferación de cargos “de confianza”, parece descansar, como señala Ferraro (2006), en la desconfianza de cada nuevo elenco político hacia los burócratas “heredados”, lo que se hace más pronunciado cuando mayor es el cambio de signo político-ideológico con el del elenco pasado. Así, el par confianza/desconfianza conforma una gramática necesaria de ser tenida en cuenta en el momento de intentar comprender ciertas dinámicas estatales, en las que la institucionalidad burocrática pasa a constituir tan solo un simple decorado.

En términos de Thwaites Rey (2001), esta situación tiene como consecuencia, entre otras, una aceleración de la tasa de rotación que impide contar con un liderazgo profesional durable en el ejercicio de la función pública, y la frecuencia de fracasos en la ejecución de políticas debido más al escaso tiempo disponible para su implementación profesional que a la incapacidad de sus responsables.

Se puede considerar que una rotación modesta puede ser buena para un organismo, ya que las personas nuevas aportan ideas frescas y comparten sus experiencias de otros lugares de trabajo con sus nuevos colegas o compañeros de trabajo. Sin embargo, la renovación constante genera inestabilidad que retrasa la implementación de las políticas, y la salida de directivos y la designación de nuevos reemplazantes conllevan una pérdida de experiencia organizacional. Este es el caso incluso cuando se reclutan nuevos directivos muy competentes y experimentados. Por lo tanto, siempre hay un cierto costo relacionado con la pérdida del directivo antiguo y la incorporación del nuevo (Kellough y Osuna, 1995; Selden y Moynihan, 2000).

En este contexto, las altas tasas de rotación pueden generar la renuencia de los nuevos a participar en proyectos “antiguos” porque la lealtad y el compromiso se percibe que recae principalmente en la persona antes que en la institución pública. Por lo tanto, se crea un sistema burocrático inestable, en el que la rotación constituye una pieza importante en el rompecabezas de la ineficacia

organizacional, contribuyendo así a la comprensión de los pobres resultados de las políticas (Bräutigam y Knack, 2004).

Acá, mañana me corren a mí, ponen a otra persona, y ¿qué pasa con las decisiones ya tomadas?, ¿qué pasa con todo lo que hicimos? Todo lo que se hizo se va para abajo, o sea asignaste un monto de recursos de todo tipo en algo que se cae. No sirve eso (entrevista 9, director).

La inestabilidad en los cargos de la ADP, muchas veces se agrava con la inestabilidad en la conducción política de los organismos públicos,¹⁴⁻¹⁵ hecho que agrega incertidumbre al proceso de producción de políticas pública.

Le quitan un poco de continuidad a todos los procesos que están en desarrollo (...) se lo quitan eso es innegable. Cada vez que hay un cambio de autoridades, el organismo queda como en modo espera y nadie hace modificaciones ni hay nuevas iniciativas porque todos están esperando que caigan las nuevas directivas. Es así y se pierde muchísimo tiempo (...) dos, tres meses, mucho tiempo, y muchas cosas que están por salir, por ejemplo, no se firman, no se firman porque al haber cambio de autoridades primero le tienen que dar el poder de firmas a la nueva autoridad y segundo la nueva autoridad tiene que enterarse que eso que estaba por salir corresponde que salga según su criterio o no (entrevista 1, director).

¹⁴ Pomares *et al.* (2015) hallaron que no es el reemplazo de los ministros lo que tiene un efecto significativo sobre los reemplazos de directores nacionales y generales, sí lo tiene la designación de un nuevo secretario, hecho que promueve la renovación de la estructura de directores nacionales y generales a su cargo. En promedio, señalan, el nombramiento de un secretario coincide con un recambio en la alta dirección pública dentro de los doce meses subsiguientes a su designación.

¹⁵ Siguiendo a Isuani (2019), vemos que entre 1934 y 2019, la Administración de Parques Nacionales ha tenido 32 presidentes (alguno de ellos fueron militares, abogados, ingenieros agrónomos, ecólogos, sociólogos o arquitectos), que han permanecido en el cargo un promedio de 2,6 años. En ciertos casos duraron menos de un año, como el Ing. Jorge García (1973) o el Lic. Sergio Zaragoza (2003), en tanto que solo algunos pocos (apenas cuatro) superaron los cinco años, habiendo sido su primer presidente, el Dr. Ezequiel Bustillo, quien permaneció el récord de diez años al frente del organismo (entre 1934-1944). En el caso de ACUMAR, desde su creación en 2008 ha tenido ya nueve presidentes, en promedio, casi 1,5 por año. Por último, en el caso del ministerio, desde 1973, la tasa de permanencia de su máxima conducción es de un poco más de dos años en promedio.

Estos datos sobre la permanencia de la máxima conducción de los organismos, sin dudas ayudan a comprender esta percepción de inestabilidad en las políticas y programas que llevan adelante los organismos.

No hay una continuidad en la lógica de las decisiones, no hay, creo que sería muy fácil poder saber cuántas personas han estado en cargos altos más de dos años y por ahí te encontrás con que ninguno. Pero no hay una continuación de política pública de qué hacer y de qué forma (entrevista 10, director general).

Yo me tenía que jubilar, era una locura que yo siguiera trabajando, pero como a mí me gusta trabajar, y si me daban apoyo, yo seguía. Pero (...) tenía miedo al cambio de gestión (...) y tenía razón. Realmente se perdió mucho de lo que se había avanzado, lamentablemente (entrevista 4, ex directora nacional).

Esa falta de continuidad parece instalar la sensación de un recurrente volver a empezar, una suerte de “síndrome de Sísifo” estatal, por el cual se vive condenado a un trabajo inútil y sin esperanza, en el cual lo trágico radica en que sus protagonistas tienen conciencia de ello.

Lo que más a mí me choca es este tema que te decía de la falta de continuidades políticas. Eso me parece terrible. Aquí se tira todo abajo, se levanta de nuevo, se tira (...) Una de las grandes debilidades es que no hay una conducción que siga a través del tiempo, que no cambie cada vez que cambia el secretario, el subsecretario, el presidente, el que mingo sea. Que haya objetivos a cumplir que sean nacionales, que sean de la Argentina y que quieran llevarse adelante. Entonces el principal problema es que no haya continuidad (entrevista 4, ex directora nacional).

Estamos siempre arrancando de cero, cada vez que cambia la autoridad arrancamos de cero: otra vez explicarles, otra vez se creen que pueden inventar la rueda (entrevista 12, ex coordinadora).

Como señala Wegman (2021), en ese reiniciar permanente, “los logros alcanzados suelen ser desconocidos, lo que lleva muchas veces a cometer los mismos errores en un sentido ya probado y descartado, y, al final, genera pérdida de la motivación en quienes venían llevando adelante exitosamente un plan o programa con determinados objetivos de mejora. Este accionar confirmará las creencias y alentará al cínico y al escéptico. El desconocimiento y el desinterés sobre lo hecho son formas habituales de negar el compromiso y la capacidad de hacer, y afecta la motivación” (2021: 24).

Resulta fácil imaginar que en el marco de esta lógica de funcionamiento, la posibilidad de contar con políticas públicas que permitan mejorar los niveles de desarrollo y equidad social, encuentra un límite, y ese límite está dado en los niveles de coherencia que logren los organismos públicos responsables de

implementarlas. Este principio, constituye un claro desafío para la gestión pública y el desempeño estatal y actúa como condición necesaria para producir cambios y promover innovaciones intertemporalmente sustentables (Acuña, 2010) en un determinado campo de política.¹⁶

En el plano organizacional, el principio de coherencia remite a la importancia de contar con objetivos estratégicos en torno a los cuales orientar las diversas intervenciones, promoviendo un claro involucramiento de los principales actores a los efectos de fortalecer y sostener los compromisos estratégicos asumidos y monitorear su cumplimiento.

Tomando la idea de coherencia planteada por Peters (2003), además de la definición de prioridad comunes y la búsqueda de objetivos articulados, resulta necesaria la consistencia entre estos a lo largo del tiempo. En ello, los niveles de conducción de la organización tienen un lugar central a la hora de crear esa coherencia, dado que son –o se supone que son– los encargados de generar una visión amplia de los problemas y lograr el equilibrio de intereses que permita evitar los cambios recurrentes en las acciones.

En esa línea, y siguiendo a Martínez Nogueira (2010), podríamos decir que la coherencia es el resultado de la subordinación de las distintas acciones a una concepción estratégica de parte de la organización y que “remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello” (2010: 19). Este principio, señala el autor, se relaciona con los objetivos buscados y la capacidad para que estos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente excluyentes.

Bajo esta concepción vertical de coherencia, se asume que la existencia de un abordaje estratégico sobre los objetivos de la organización, los modos de intervención y los medios para materializarlos, constituyen las condiciones para tomar decisiones articuladas y consistentes y permitir que los esfuerzos realizados se sostengan y potencien su impacto. Por ello, la inestabilidad en la conducción política y burocrática hiere de muerte toda idea de coherencia en la gestión pública.

¹⁶ Seguimos lo planteado por May, Sapotichne y Workman (2006), para quien un campo o dominios de política son áreas de política más o menos establecidas que da sentido a problemas comunes. En este trabajo asumimos que existe un conjunto de actores, procesos e instituciones que pueden ser incluidos dentro de un denominado campo ambiental.

El marco organizacional como condicionante

Hemos señalado que a la ADP le caben las tareas de movilizar recursos, motivar, planificar y decidir; establecer y gestionar vínculos, alianzas y asociaciones; adaptar y modificar planes y operaciones; anticipar proactivamente el cambio y los nuevos retos; lidiar con contextos cambiantes; entre otras.

Yo entendí hace muy poco, no es que entré al organismo sabiéndolo, que como director nacional me tengo que ocupar de un montón de cuestiones, de las cuestiones presupuestarias, si mi dirección gasta más o menos; me tengo que ocupar de que mi equipo esté bien y que trabaje de la mejor forma posible. Pero también de que mi equipo cumpla con sus obligaciones, cómo me relaciono con las otras direcciones o con otros organismos del Estado. O sea, de liderar una dirección nacional (entrevista 3, director nacional).

Esa diversidad de actividades es desplegada en el marco de organismos públicos complejos, cuyas reglas de juego –formales e informales– y dinámicas cotidianas afectan la asignación y uso de los recursos disponibles. Todo ello actúa como condicionante para los márgenes de maniobra con los que la ADP cuenta para desempeñar sus roles. De este modo, no es únicamente el modo de acceso a sus cargos, ni el grado de estabilidad en ellos lo que determinará el desempeño que la ADP pueda lograr.

–¿Tenías el personal con el perfil que necesitabas?

–No tuve esa posibilidad. Pude incorporar solo a dos personas de mi confianza, pero en realidad recibí un equipo que ya venía dado, lo cual también es bastante complejo a veces (entrevista 11, excoordinadora).

Por ejemplo, perfiles en temas de sistemas no es fácil conseguir, por los sueldos. En temas contables, lo mismo, así como abogados tampoco es fácil conseguir. Básicamente, por los niveles de ingresos comparativos con el sector privado, ¿no? (entrevista 13, director general).

Uno no puede actuar sobre la gente (...), no puede, no puede disponer de la gente, lo cual hace que el trabajo sea bastante ineficiente en general, aunque hay muy buenos casos particulares, en general es así. El horario de trabajo es menos comprometido y hasta hay, en algunos sectores, sobrepoblación de gente por lo cual hay gente que hace menos de lo que podría hacer, por eso la productividad es baja, es muy baja (entrevista 1, director).

De este modo, vemos que la disponibilidad de personal, en términos de su cantidad y niveles de calificación requeridos, constituye un núcleo problemático para estos directivos, y parecen contar con escasos márgenes de maniobra para operar sobre ello. De este modo, resultan ser su habilidad personal, predisposición y tiempo los recursos con los que cuentan para enfrentar este problema.

A veces estaría bueno poder conformar los equipos y no tener que recibir la herencia y tratar de gestionar desde ahí. Yo decidí intentar motivarlos e inspirarlos, traté de trabajar el doble que ellos, tratar de estudiar los temas, que ellos vean que yo sé, tratar de motivarlos por ese lado. Pero ellos de alguna forma saben que yo en octubre me puedo ir, o en noviembre me puedo ir. Yo sé que ellos están pensando que me voy en noviembre [se refiere a las elecciones presidenciales de 2019] (entrevista 2, director nacional).

Para que los directivos públicos puedan ejercer un claro liderazgo capaz de estimular y alinear los esfuerzos de las oficinas hacia fines comunes y conformar equipos de trabajo comprometidos y eficaces, resulta necesario que dispongan de una gran dosis de dedicación y tiempo. Pero cuán sostenible y creíble pueden resultar todos sus esfuerzos, si su permanencia en el cargo es siempre una incógnita.

Por ello, las iniciativas que toman abren la puerta a dos rasgos de conducta particulares en los grupos de trabajo: a) escepticismo, ya que ningún plan de mediano o largo plazo con voluntad de transformación resulta ser tomado con entusiasmo ni tampoco es necesario realizar las previsiones y planes con sus tiempos y recursos pensando que dicho plan pueda efectivamente concretarse; b) cinismo: se adhiere a las propuestas de la conducción con aparente convencimiento, pero se esconden las objeciones, porque en realidad se asume que estas no se concretarán y que se trata solo de ideas circunstanciales y pasajeras (Wegman, 2021).

Un segundo tipo de limitación que enfrenta la ADP, se relaciona con los recursos financieros. En el acceso y el control que tiene sobre esos recursos parecen alojarse los principales desafíos:

No, en estos momentos hubo un recorte presupuestario muy fuerte, por lo que no tenemos, por ejemplo, las unidades suficientes para salir al territorio. Ya veníamos con déficit de vehículos, o sea están, nuestros vehículos están, pero son 2012 están muy pasados (entrevista 9, director).

Como direcciones nacionales, no tenemos la posibilidad de incidir en el presupuesto para el área, si bien somos consultados. Cada área normalmente elevaba sus propuestas para los presupuestos, pero pasan infinidad de filtros internos y después externos. Entonces, lo que se terminaba aprobando difícilmente reflejaba lo que vos pedías (entrevista 6, director nacional).

Lo que pasa es que el presupuesto (...) yo siempre dije, es un viaje de ida. Lo confeccionamos, pero nunca sabés cuánto es lo que te toca. Entonces nunca pudimos hacer, nunca, planificación del presupuesto aprobado. Nunca. Entonces, vos no sabías si tenías para viajar equis cantidad de plata (poca o mucha), sabías cuando no había más porque te decían “Se cortan los viajes” (entrevista 5, director nacional).

Podríamos asumir que la construcción de un espacio institucional para la ADP exige el reconocimiento de una esfera propia de decisión discrecional y que no existe, por tanto, el ejercicio de la gestión sin la capacidad para realizar opciones y tomar decisiones. En tal caso, ¿a qué queda reducido el espacio de actuación de la ADP si ella no dispone de la capacidad para decidir sobre recursos tan críticos? Por ello, la sola atribución de autoridad jerárquica no alcanza para el ejercicio de la función directiva. Es en tal sentido que “los reformadores británicos hablaron del reconocimiento del ‘derecho a gestionar’, como presupuesto constitutivo de la gerencia pública” (Longo, 2006: 4).

¿Acaso los directivos públicos tienen alguna alternativa frente a la dificultad para controlar y disponer, con margen razonable, de los recursos que les brinda el organismo al cual pertenecen?

Los recursos presupuestarios son absolutamente insuficientes. ¿Por qué funcionamos? Porque teníamos el proyecto con el Banco Mundial. Entonces nuestra realidad presupuestaria era buenísima porque teníamos eso. De hecho, las otras direcciones aspiraban a tener un proyecto similar, porque los presupuestos nunca fueron adecuados a las funciones que se debían desarrollar, salvo períodos muy puntuales (entrevista 6, director nacional).

Nosotros fuimos famosos en la secretaría por la captación de financiamiento externo. Hemos tenido mucho financiamiento externo, pero porque sabíamos cómo hacerlo, íbamos a buscarlo. O sea, hablaba con el PNUD decía “Uy, ¿podemos conseguir? Bueno, listo”, con el Banco Mundial, el gobierno de Italia, la cooperación alemana. Mi continuidad en el cargo permitió esas cosas (entrevista 5, director nacional).

Siempre supe que no tenía plata, no obstante siempre la pedía. Pero entonces yo tenía que inventar cómo hacer las cosas, por lo que salía a hablar con todo el mundo. Así, buscaba las oportunidades a partir de mis contactos. En ese sentido, tuve mucha autonomía (entrevista 14, coordinadora).

Vemos así que, ante las restricciones para el manejo de las fuentes internas de financiamiento o la insuficiencia de estas, algunos directivos públicos encuentran fuera de sus organismos las fuentes de financiamiento alternativas con las que logran llevar adelante diversas tareas e iniciativas. En el éxito de tal estrategia, aparecen como factores claves la red de relaciones personales del funcionario, su propio prestigio y la continuidad en su cargo.

Con esos recursos alternativos, estos directivos logran resolver desde la compra de tecnologías, realizar viajes o concretar encuentros internacionales, e incluso, llevar adelante procesos básicos para la gestión de sus áreas.

Y, por ejemplo, con el Banco Mundial comprábamos equipamiento (...), por ejemplo, este equipamiento que ve acá es para escanear (...) porque ahora estamos en una nueva transición de los trámites en papel a los trámites electrónicos. Esto lo tuve que comprar con los fondos del proyecto, porque lo pedíamos, lo pedíamos, lo pedíamos y no hubo forma (entrevista 6, director nacional).

En la coordinación mía, nunca tuve presupuesto específico asignado. Conseguí mucha ayuda de Canadá para hacer sistemas de indicadores, y además financiar capacitaciones, etcétera. También conseguí apoyo de Brasil, Castilla y León, Austria, Italia, entre otros. Lo que no conseguía dentro del organismo lo conseguía afuera. Cancillería me apoyó también (entrevista 14, coordinadora).

A mí me parecía que lo mejor que se podía hacer era conocer lo que pasaba en el resto de Latinoamérica, para tener una visión y una idea común de problemáticas que compartíamos. Para eso, la Cancillería nos financió toda la cooperación con Latinoamérica. Vinieron de México, vinieron de Colombia, íbamos a México, íbamos a Colombia (entrevista 7, ex directora nacional).

Hemos tenido mucho financiamiento externo, pero porque sabíamos cómo hacerlo, íbamos a buscarlo. O sea, hablaba con el PNUD o con el Banco Mundial. Ya te digo, éramos medio raros nosotros también en el sentido de que venían de otras áreas a preguntar cómo lo hacíamos. Entonces yo contaba “Bueno, mirá, nos enfocamos así” (entrevista 5, director nacional).

Como señala Longo (2002), si la capacidad para dirigir es inseparable de la posibilidad de tomar ciertas decisiones sobre áreas como los recursos financieros

o humanos, a partir de los testimonios recabados, es clara la debilidad que amenaza a estos directivos públicos.

Si bien la estrategia de búsqueda de financiamiento por fuera de los organismos de pertenencia nos habla de ciertos márgenes de autonomía que los directivos públicos manejan, la volatilidad en sus cargos abre interrogantes acerca de la sustentabilidad de dicha estrategia, y la deja envuelta en un velo de incertidumbre.

Pero a las dificultades, tanto para el manejo de los recursos humanos como para los financieros, debemos sumar también un tercer tipo de problemática, y es la que se vincula a la ausencia o debilidades en el uso de algunos dispositivos centrales para la gestión de un organismo.

En algunas áreas no veo que se haga planificación. Y las planificaciones que se hacen tienen una alta dosis de voluntarismo por parte de los directores o los equipos técnicos que las impulsan. Es muy difícil realmente planificar en el Estado. Con cualquiera de los métodos imperantes. Porque no hay políticas de Estado que aseguren que la planificación se pueda mantener en el tiempo, gobierne quien gobierne. Entonces, lo que uno ve es que en realidad tenemos un Estado reactivo y no proactivo, es un Estado que va a tapar parches, y que las prioridades se van estableciendo de acuerdo con las urgencias políticas del momento. Entonces veo muy difícil la planificación si no se trabaja con otros criterios, esto es que lo que se fundamente técnicamente se transforme realmente en política de Estado y se le dé continuidad. Y además que tenga la asignación presupuestaria, que es realmente donde se caen las planificaciones (entrevista 6, director nacional).

Se realiza anualmente esa planificación asociada al presupuesto. Pero eso es una pavada (...) ahí todo el mundo pone cualquier cosa, lamento decirlo pero es así. Al margen de eso, cada grupo tenía objetivos que quería realizar ese año, y más o menos dos o tres pautas (...) tampoco éramos planificadores. Eso lo hacíamos en general a principio de año y después se iba ajustando, no era una cosa (...) preestablecida, rígida. Claramente, no es un sistema de planificación. No, no, no (entrevista 4, ex directora nacional).

Empecé a vincularme con el organismo de la función pública, para trabajar con ellos liderando un proceso de actualización en materia de políticas y de plan estratégico para el organismo, pero me di cuenta que no estaban dadas las condiciones. Entonces me puse modesta y dije “Empecemos por la dirección nacional a mi cargo, que es la sustantiva para la misión del organismo”. Ahí me apoyó mucho una vocal del Directorio con la que yo había trabajado

mucho y que tiene una persona conocida en la oficina de Función Pública, y yo toco el cielo con las manos porque logramos, con otro organismo del Estado, trabajar en una planificación estratégica. Lideramos el proceso, lo llevamos a cabo, lo presentamos a las autoridades, y por supuesto, murió en un cajón (entrevista 7, ex directora nacional).

La planificación en un gobierno es crucial para el desarrollo de las capacidades estatales, ya que permite el nexo entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas cotidianas, lo que contribuye a la coherencia de su accionar. En tal sentido, todo organismo público necesita un instrumental de planificación, esto es, un estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de corto, medio y largo plazo (Iacoviello y Chudnovsky, 2015).

La ausencia o precariedad en este dispositivo de gestión nos habla de serias debilidades estructurales que impiden contar con estrategias organizacionales coherentes, integradas y coordinadas, lo que habilita el desarrollo de estrategias individuales libradas a la voluntad o capacidad de los directivos, y dotadas de mayor o menor nivel de pertinencia y sustentabilidad en el tiempo.

En líneas generales, lo que el área hace, lo hemos casi construido nosotros. Por ejemplo, el hecho de armar los talleres regionales, que nos dio una versión multiactoral (porque opinaban instituciones pequeñas, medianas, grandes, gobiernos), nosotros construimos eso. Y eso me parece que sirve, pero es una debilidad, porque a lo que voy es que el director de al lado no lo hizo y a lo mejor nosotros tenemos cierta inercia de trabajo que en las otras áreas cuando la cabeza de trabajo no baja instrucciones, están como esperando una instrucción que no llega. Entonces eso me parece que es una debilidad (entrevista 5, director nacional).

La libertad que tenía para vincularme con otros actores y otros organismos y poder materializar relaciones con otros organismos, fue realmente muy fructífera. Aunque no la tuve siempre, me la tomaba y después iba y comentaba con mis superiores. Había veces, podía tener eco y otras no (entrevista 7, ex directora nacional).

Sobre la trama de relaciones

Hemos señalado que la actividad que llevan adelante los directivos públicos se despliega en un ambiente de interacciones complejas, dentro de una trama más o menos densa que los vincula con actores diversos: autoridades políticas,

burócratas de diversos organismos involucrados en la producción de políticas públicas y actores no estatales.

Sin dudas, las relaciones que mantiene con el nivel político, fundamentalmente con las autoridades de los organismos a los cuales han sido designados, reviste particular importancia para la ADP. Al respecto, y a partir del caso argentino, Ferraro (2006) observa que esa interacción se define a partir de una serie de preconceptos que fundamentan y refuerzan la desconfianza de los políticos hacia la burocracia profesional. El autor sostiene que los políticos no atribuyen a la burocracia la suficiente legitimidad como para merecer respeto y apreciación profesional. ¿Acaso los directivos públicos perciben esta situación? ¿Qué consecuencias genera?

En las distintas reestructuraciones, ya sea cuando se creó el Ministerio —su organigrama original y luego sus modificaciones—, o ahora con la reciente creación de las secretarías de gobierno, en ningún caso se nos consultó, ni a mí, ni a mis pares. ¿Y eso en qué redunda? En que se escriben mal las normas que definen estos organigramas (...), técnicamente están mal escritas. En realidad, los gabinetes de trabajo de un ministro son él y sus secretarios, o él y sus subsecretarios y punto. Los directores tienen una interacción bastante esporádica con ellos (entrevista 6, director nacional).

La falta de confianza del nivel político hacia los directivos públicos queda más claramente en evidencia cuando se produce un cambio de signo político en la conducción del Estado (aunque también, cuando se dan cambios de autoridades dentro de un mismo gobierno), y ello impulsa decisiones que supone muchas veces imponer restricciones, por ejemplo, a actividades o a recursos, que limitan el potencial de la ADP.

Nos tocaba ir a dar conferencias, charlas, etcétera. Cuando asume el gobierno de la Alianza es un cambio terrible, ¿por qué? Porque una de las acusaciones es que esto era la agencia de turismo de los directores, y entonces se restringen los viajes a partir de ahí (entrevista 6, director nacional).

Muchas veces, la posibilidad de viajar a conferencias sobre los temas en los que trabajo se dio a partir de mis contactos con los organizadores, y no necesariamente conté con el apoyo del organismo. De hecho, algunas veces me escapé y otras me dejaron ir. Muchas veces ocurre que los organizadores de eventos internacionales, que me conocen y saben de mi trabajo, me invitan a esos eventos, incluso me invitan a grupos internacionales de trabajo y para coordinar

paneles en congresos, etcétera. Hasta el año pasado, tuve las autorizaciones para poder asistir a esas invitaciones. Ahora, la nueva gestión no sé si me va a dejar. La verdad es que yo siento que me respetan más a nivel internacional que acá. En los veintisiete años de función pública que tengo me fue muy mal. Construyo, construyo, construyo, y de pronto llega un funcionario y, todo se termina (entrevista 14, coordinadora).

Pero a la desconfianza se le suma la falta de legitimidad profesional que estos directivos públicos otorgan a sus autoridades políticas.

El tema ambiental digamos que no ha sido prioridad en las agendas políticas desde que se recreó la Secretaría hasta ahora. Se dio casi como un premio consuelo dentro del reparto de cargos, y la mayoría de los que llegaron a los cargos no venían del sector ambiental ni conocían la temática ambiental. Entonces, es muy difícil con una conducción así (entrevista 6, director nacional).

Yo creo que uno de los grandes problemas que tiene el organismo es que se nombra gente que no conoce, que no sabe del tema sustantivo. Y para que vos te puedas poner al tanto de todos los temas que lleva el organismo, te lleva mucho tiempo (entrevista 12, ex coordinadora).

Como vemos, en la relación con las autoridades políticas, se pone en juego el acceso de la ADP a recursos críticos (materiales, legales o simbólicos) y los niveles de confianza o reconocimiento que se brindan recíprocamente. Pero además, se pone en juego fundamentalmente, el proceso de decisión y la claridad de las líneas de acción que se pretenden implementar. Por ello, la percepción de falta de experticia arriba señalada, da lugar a que los directivos públicos experimenten cierta orfandad ante la ausencia o generalidad de los lineamientos por parte de la conducción política.

En líneas generales, nunca me dijeron “En la lucha contra la desertificación o la degradación de las tierras en Argentina deberíamos hacer esto, esto o aquello”. Eso no pasó. No he tenido un subsecretario o un ministro o un secretario que me haya marcado todo el camino, decir “Quiero que esto sea así, así y así” (entrevista 5, director nacional).

Ojalá los ejes de acción vinieran desde arriba. En el sentido de que eso implicaría que hay gente que sabe y que puede tener idea de lo que hay que hacer. Pero no. A veces tenías una línea política muy general, pero el cómo hacerlo, con qué lógicas o estrategias, todo eso lo definíamos nosotros. A lo sumo consul-

tabas si había cosas medio rípidas, pero (...) sí, trabajábamos más que nada nosotros en la definición (entrevista 4, ex directora nacional)

Entre los actores políticos, el parlamento se destaca por ser el lugar en el cual se debate y deciden los marcos normativos de las iniciativas de políticas públicas que los gobiernos pretenden impulsar. Cabe preguntarse entonces, acerca de cuál es el nivel de aprovechamiento que este realiza de los directivos públicos a cargo de las oficinas especializadas.

Fui invitado por Senadores a unas jornadas que ellos organizaban (...) el Parlamento Latinoamericano también nos invitó. Y puntualmente la Comisión de Agricultura del Senado, una vez, para tratar un anteproyecto de ley de conservación de suelos. Pero, en general, las relaciones eran pocas, hemos ido pocas veces a Diputados, por lo menos los directores. El servicio de conservación de suelos en Estados Unidos es un monstruo gigantesco en Washington, y sería imposible que el senado de los Estados Unidos discuta un anteproyecto si este no fue visto por el área técnica del ejecutivo, en este caso el Servicio de Conservación de Suelo y Agua. O sea, es el primer organismo al que consulta el legislativo, antes de que analicen ellos el tema. En Brasil es bastante parecido, porque Brasil tiene un ejecutivo fuerte, pero (...) los senadores o los diputados brasileros, la primera consulta técnica la hacen con el área (...) nosotros no es así, no fue así (entrevista 5, director nacional).

Por otra parte, además de los vínculos para procurarse financiamiento por fuera del organismo de pertenencia –tema sobre el que hemos hecho referencia en el punto anterior–, la ADP tiene un claro potencial para la construcción de tramas colaborativas con actores estatales y no estatales.

Nosotros habíamos armado una muy buena red externa. O sea, mis socios externos eran las asociaciones de productores, el INTA, las provincias, las distintas facultades, los centros del Conicet, el IADIZA, el CERZOS (...) Entonces nosotros mantuvimos una continuidad de trabajo fruto de esa sociedad que habíamos construido. Hay otras áreas que todo lo contrario, cambiaban el director y cambiaba todo. En el caso mío además, yo me mantuve como director (entrevista 5, director nacional).

Mantuvimos relaciones con el INTA, Parques Nacionales, Agricultura Familiar, Cancillería, Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, con el Ministerio de Trabajo, entre otros. Yo iba buscando esas relaciones, aprovechaba las actividades o eventos que organizábamos para conectarme con

gente que me parecía interesante para trabajar. Pero construí esas relaciones; a algunos los conocía y a otros los fui conociendo (entrevista 14, coordinadora).

Como vemos, resulta claro que estos directivos públicos se constituyen en verdaderos promotores del encuentro y del asociativismo entre actores no estatales y el Estado. Y más allá de que este rol parece estar atado a la experiencia, el prestigio profesional y la trayectoria que evidencien, las entrevistas parecen sugerir que tanto el escenario de coproducción como el escenario territorial constituyen dos campos fértiles en los cuales los directivos públicos encuentran la posibilidad de desplegar una tarea creativa que amplía y enriquece su campo de acción.

Por su parte, es el escenario autorizante en el que parece jugarse una relación más compleja, en la que el par confianza/desconfianza y la falta de reconocimiento ocupan un lugar preponderante.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, y a partir de las voces de directivos públicos que ocupan o han ocupado cargos en el Estado nacional, hemos indagado acerca de cuatro dimensiones relevantes para el estudio de la ADP: la modalidad de reclutamiento, la trayectoria en los cargos directivos, las condiciones organizacionales en las que desarrollan su actividad y la trama de relaciones en las que se desenvuelven.

El análisis nos ha permitido identificar algunos rasgos que evidencian el contexto de actuación y los desafíos que enfrentan los directivos públicos en el Estado nacional. En este sentido, y considerando que constituyen actores relevantes para la gestión del aparato estatal y la producción de políticas públicas, resulta relevante comprender la lógica institucional¹⁷ en la que se desempeñan. Cabe destacar, no obstante, que tomando en cuenta que los resultados de este trabajo son exploratorios, es oportuno interpretarlos como tales.

En primer lugar, ha resultado evidente algo ya señalado por varios autores, y que se relaciona con la existencia de un modo discrecional para la designación en cargos de la ADP. Este modo se fue consolidando a partir de 2000, más allá de los cambios en los marcos normativos que regulan el reclutamiento para este segmento de la burocracia.

¹⁷ Esto es, los patrones históricos, socialmente construidos, de prácticas materiales, suposiciones, valores, creencias y reglas mediante las cuales los individuos producen y reproducen su existencia material, organizan el tiempo y el espacio y dan sentido a su realidad social (Thornton y Ocasio, 1999, citados por Meyer *et al.*, 2014).

Esa situación, trae aparejada una consecuencia negativa para los directivos públicos, esto es, dejarlos expuestos a un alto grado de vulnerabilidad para el desempeño de su labor. Esta radica en que, una vez designados, los directivos públicos desconocen por cuánto tiempo ocuparán esos cargos debido a que su permanencia queda sujeta a la voluntad de las autoridades políticas que conducen los organismos estatales. Esta situación los lleva a experimentar trayectorias azarosas, afecta sus capacidades analíticas y programáticas y hace que sus iniciativas y decisiones se conviertan en esfuerzos inciertos, es decir, meras apuestas cuya concreción, efectividad y sustentabilidad escapan a su control.

Ciertamente, la creciente y sostenida práctica de reclutamiento que elude el proceso de concurso, deja en evidencia la voluntad del sistema político por penetrar las estructuras del Estado y controlar el proceso de políticas públicas. Ello tiene como impacto más profundo el hecho de que impide la cristalización de una identidad en torno a valores y prácticas que, en el marco de principios compatibles con el fortalecimiento estatal para el mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad, orienten el ejercicio de la función directiva.

De ese modo, las designaciones discrecionales contribuyen a generar lo que podríamos denominar, utilizando a Clastres (1996), como un verdadero etnocidio¹⁸ burocrático que diluye cualquier esfuerzo por conformar un cuerpo de dirección pública meritocrático, con estabilidad sujeta a reglas de juego claras, dotado de autonomía para la gestión y con capacidad para contribuir al aprendizaje organizacional.

Por otra parte, si tomamos en cuenta además que las autoridades políticas a cargo de los organismos públicos suelen estar sujetas a una alta rotación, se generan entonces las condiciones para que dichos organismos no logren una conducción estable, clara y con capacidad para dotarla de un proyecto de largo plazo. De esta forma, corren el riesgo de convertirse en verdaderos “jinetes sin cabeza”, y por esta razón las siguientes preguntas se vuelven pertinentes: ¿quién piensa y decide las estrategias de acción de los organismos públicos y aquellas destinadas al desarrollo de sus capacidades organizacionales?; si la rotación en la conducción de los organismos (tanto en el nivel político como en el burocrático) es elevada, ¿cuán creíbles y sustentables pueden resultar esas estrategias?

De ese modo, si no se cuenta con una ADP que pueda otorgar estabilidad a los organismos públicos, pensándolos en el mediano y largo plazo, estos quedan

¹⁸ Pierre Clastres señala que el etnocidio es “la destrucción sistemática de los modos de vida y de los pensamientos de gentes diferentes a quienes llevan a cabo la destrucción” (1996: 56).

expuestos a un alto nivel de fragilidad en su funcionamiento, en sus niveles de coherencia y grado de eficacia que puedan alcanzar.

Si asumimos que la coherencia en la producción de políticas públicas constituye un factor relevante para garantizar la eficacia del Estado, debemos reconocer que la estabilidad de los directivos públicos en sus puestos resulta una condición necesaria para ello. Supervisando los niveles operativos, planificando actividades y evaluando procesos y resultados, entre otras tantas actividades claves, los directivos públicos pueden anclar el funcionamiento organizacional y con ello, contribuir a darle sustentabilidad y coherencia a las iniciativas impulsadas por los gobiernos.¹⁹

Proposición 1: La designación en los cargos de la ADP por la vía discrecional, junto a la rotación de los cargos en el nivel político, debilita la conducción de los organismos públicos dejándolos sin proyecto ni estrategia. Ello afecta negativamente la coherencia y la sustentabilidad en la producción de las políticas públicas y en sus resultados e impactos.

En segundo lugar, vemos que los desafíos de los directivos públicos no solo pasan por superar la fragilidad que les impone estar atados al arbitrio de quienes los designan. Enfrenta también la necesidad de superar los límites que encuentran en el momento de disponer de recursos organizacionales claves y en el uso de dispositivos de gestión necesarios para un buen desempeño.

Las limitaciones para conformar los equipos de trabajo que consideren más adecuados para las actividades que deben llevar adelante (entre otras, el no poder contar con los perfiles profesionales requeridos para ello), deja a cada nuevo directivo que asume, en el lugar de mero administrador de herencias, condenado a conformarse y construir con lo que dejó su antecesor.

A ello se deben sumar las dificultades que enfrentan para definir y acceder a los recursos financieros en sus organismos. Cuando en la discusión para la definición del presupuesto ocupan un lugar decorativo y cuando no cuentan con certezas respecto de la disponibilidad de esos recursos, los directivos públicos ven reducidos sus niveles de autonomía y limitadas sus capacidades de gestión.

Al mismo tiempo, cuando la planificación no existe o constituye un ejercicio ritual de difícil concreción, a los directivos solo les queda focalizar la atención en la gestión de lo cotidiano.

Proposición 2: En un marco de bajos niveles de autonomía para la definición y acceso a los recursos organizacionales, y de precariedad en el uso de dispositivos

¹⁹ Aunque, ciertamente, estos últimos son los máximos responsables a la hora de decidir políticas públicas consistentes y que superen el corto plazo.

de gestión relevantes, los directivos públicos ven reducidas sus expectativas de rol y orientan sus acciones hacia objetivos de corto plazo.

En tercer lugar, un tema no menor surge cuando se observa una pérdida de legitimidad de las autoridades políticas frente a los ojos de los directivos públicos. Ella parece asentarse en tres cuestiones principales: por un lado, que dichas autoridades son designadas al frente de organismos sin poseer conocimientos suficientes sobre los temas sustantivos que este trata; por el otro, algo que podría derivarse del anterior es que a dichas autoridades no necesariamente les interesan los temas sustantivos del organismo; en tercer lugar, la percepción de que ellos excluyen a los directivos públicos del tratamiento o definición de temas de gestión relevantes.

En este marco de desconocimiento, desinterés y marginación, la actividad que despliegan los directivos queda librada a su creatividad e iniciativa, quedándoles habilitado el rol de emprendedores estatales lanzados a la construcción de un recorrido propio. En ese camino construyen sus agendas y establecen los pasos para cristalizarlas, entre los cuales figura como muy potente: la búsqueda y armado de relaciones con otros actores estatales y no estatales. Esas relaciones les aportan ideas para sus agendas, recursos materiales para concretarlas y el reconocimiento profesional del que parecen adolecer internamente.

Proposición 3: La pérdida de legitimidad de las autoridades políticas ante los ojos de los directivos, impulsa la fragmentación en el esfuerzo organizacional en la medida que estos se ven impulsados a desarrollar agendas y estrategias de acción individuales. Ello condiciona negativamente la capacidad de coordinación interna y pone límites a la efectividad organizacional.

Para finalizar, y a la luz de los casos analizados, podemos señalar que el desempeño de los directivos públicos no se explica únicamente por los modos en que han sido reclutados o por los niveles de estabilidad que evidencien en sus cargos. Si bien estos constituyen condicionantes muy claros, nos importa remarcar que la efectividad de la ADP estará dada además, por el marco organizacional en el que se desenvuelvan y por la trama de relaciones en las que actúen.

Por ello, y siendo la ADP un punto neural en la estructura de gestión de los organismos públicos, resulta esencial dotar a los directivos públicos de la legitimidad que brinda un modo de reclutamiento meritocrático, en el marco de procedimientos transparentes, así como también de los recursos y autonomía necesaria para permitirles jugar un rol protagónico para la eficacia del aparato estatal.

Para ello, resulta necesario abrir un debate que les permita a actores sociales relevantes (partidos políticos, sindicatos, académicos, usuarios, entre otros)

construir un acuerdo estratégico, de mediano y largo plazo, en torno al fortalecimiento de las capacidades de la burocracia estatal, en el que el fortalecimiento de la función directiva constituya un eje central.

Bibliografía

- Abers, Rebecca Neera y Keck, Margaret E. (2013). *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- Acuña, Carlos (2010). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.
- Alonso, Guillermo (2007). “La reforma del seguro de salud. Políticas, instituciones y capacidades regulatorias”. En Alonso, Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arellano Gault, David (2010). “El enfoque organizacional en el estudio de las políticas públicas”. En Merino, M. y Cejudo, G. (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonifacio, (2003). “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 28 al 31 de octubre, Panamá.
- Bonifacio, José Alberto y Salas, Eduardo (2016). “La formación de la alta dirección pública en el marco de su profesionalización”. Trabajo presentado en XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, del 8 al 11 de noviembre.
- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en gerencia social*, Estudio de caso 1. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo - Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Bräutigam, Deborah y Knack, Stephen (2004). “Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa”. *Economic Development and Cultural Change*, vol. 52, n° 2, pp. 255-285.

- Brinkerhoff, Derick W. y Morgan, Peter J. (2011). “Capacity and Capacity Development: Coping with complexity”. *Public Administration and Development*, vol. 30, n° 1, pp. 2-10.
- Cagnoli, Carlos (2007). “Reflexiones sobre las Reformas de Estado y de la Administración Pública de los '90 en Argentina”. IV Congreso Argentino de Administración Pública, Buenos Aires, del 22 al 25 de agosto.
- Charron, Nicholas; Dahlström, Carl y Lapuente, Víctor (2015). *Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe. A New National and Sub-National Indicator*. Gotemburgo: The Quality of Government Institute.
- Chen, Chung-An y Bozeman, Barry (2014). “Am I a public servant or am I a pathogen? Public managers' sector comparison of worker abilities”. *Public Administration*, vol. 92, n° 3, pp. 549-564.
- Chudnovsky, Mariana (2017). “La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 69, pp. 5-40.
- Clastres, Pierre (1996). *Investigaciones en antropología política*. Barcelona: Gedisa.
- Cornell, Agnes (2014). “Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs”. *Governance*, vol. 27, n° 2, pp. 191-214.
- Cortázar Velarde, Juan Carlos; Fuenzalida, Javier y Lafuente, Mariano (2016). *Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio*, Nota Técnica IDB-TN-1054. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chaia De Bellis, Jonás A. (2016). “El Estado: sub-producto de la competencia por el liderazgo político. Aportes weberianos para pensar la politización de las burocracias”. *DAAPGE*, a. 16, n° 26, pp. 127-157.
- Del Castillo, Arturo (2007). “Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores”. En Arellano, David; Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (comps.), *Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Diéguez, Gonzalo; Rubio, Jimena y Zuvanic, Laura (2019). *Reformas para jerarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Diéguez, Gonzalo y González Chmielewski, Demian (2021). “La Alta Dirección Pública en 2020: transición gubernamental, volatilidad organizacional y desafíos del trabajo remoto en modelos burocráticos híbridos”. CIPPEC, programa de Gestión Pública.
- Dror, Yehezkel (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; Magnin, Juan Pablo y Vigil, José Ignacio (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Ferraro, A. (2006). “Una idea muy precaria”. *Latin American Research Review*, vol. 41, n° 2, junio.
- Foglia, Carolina y Mansilla, Gabriela (2016). “Estado de la cuestión sobre la Burocracia Estatal argentina (1983-2015)”. Trabajo preparado para el XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, del 12 al 15 de septiembre.
- Gains, Francesca y John, Peter (2010). “What Do Bureaucrats Like Doing? Bureaucratic Preferences in Response to Institutional Reform”. *Public Administration Review*, vol. 70, n° 3, pp. 455-463.
- Hicklin, Alisa y Godwin, Erik (2009). “Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy”. *The Policy Studies Journal*, vol. 37, n° 1, pp. 13-20.
- Hilderbrand, Mary y Grindle, Merilee (1997). “Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?”. En Grindle, Merilee (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Howlett, Michael (2011). “Public Managers as the Missing Variable in Policy Studies: An Empirical Investigation Using Canadian Data”. *Review of Policy Research*, vol. 28, n° 3, pp. 247-263.
- Iacoviello, Mercedes y Chudnovsky, Mariana (2015). “La importancia del Servicio Civil para el desarrollo de Capacidades Estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina”. CAF, Documento de trabajo N° 2015/02.
- Iacoviello, Mercedes; Llano, María Mercedes y Ramos, Conrado (2017). “Alta dirección pública latinoamericana: marchas y contramarchas”. *Revista de Gestión Pública*, vol. VI, n° 2, pp. 173-214.

- Iacoviello, Mercedes; Llano, María Mercedes y Strazza, Luciano (2012). “Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 52, pp. 45-82.
- Iacoviello, Mercedes; Pando, Diego; Mendelson, Nélica y Essayag, Sebastián (2009). “Roles y competencias de la Alta Dirección Pública: Una propuesta de formación para su desarrollo”. Congreso de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública AAEAP, del 27 al 29 de mayo, San Juan. Disponible en: <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoviello-pando-mendelson-essayag-2009.pdf>.
- Iacoviello, Mercedes y Pulido, Noemí (2018). “Competencias para el sector público iberoamericano: La dinámica del consenso regional. En *Competencias Laborales en el Sector Público*, Colección Experiencias EIAPP. Caracas: EIAPP - CLAD.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006). “Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Síntesis del diagnóstico: El caso de Argentina”. En Echebarría, Koldo (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Isuani, Fernando J. (2019). “Análisis de capacidades burocráticas en organismos ambientales”. *DAAPGE*, a. 19, n° 33, pp. 89-119.
- (comp.) (2020). “El legado de Francisco Suárez, un pionero de la sociología de las organizaciones”. *CUINAP*, a. 1, n° 26. Disponible en: <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/57>.
- Isuani, Fernando J.; Pereyra, Elsa y Serafinoff, Valeria (2018). “Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente”. *GIGAPP Estudios Working Papers*, n° 105, pp. 526-547.
- Kellough, J. Edward y Osuna, Will (1995). “Cross-Agency Comparisons of Quit Rates in the Federal Service: Another Look at the Evidence”. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 15, n° 4, pp. 58-68.
- Laumann, Edward y Knoke, David (1987). *The organizational state. Social choice in national Policy domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2005). “Interest groups and Public organizations in Europe”. En Peters, B. Guy y Pierre, Jon, *Handbook of Public Administration*. Londres: SAGE Publications.
- Lindemboim, Javier y Graña, Juan Martín (2006). “Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego de los cambios de los noventa y re-

- cientes”. Documento de Trabajo N° 6, Centro de Estudios sobre población, empleo y desarrollo, Instituto de Investigaciones económicas, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Llano, María Mercedes (2016). “Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras”. *DAAPGE*, a. 16, n° 27, pp. 129-160.
- Llano, Mercedes y Iacoviello, Mercedes (2015). “Confianza mata mérito: el impacto de la concentración del poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino”. XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 12 al 15 de agosto.
- Longo, Francisco (2002). “Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades”. Ponencia presentada en el Primer Congrés Català de Gestió Pública, Barcelona.
- (2006). “Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 35, pp. 1-16.
- Longo, Francisco (2007). “Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil”. En Echebarría, Koldo (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C.: BID, Diálogo Regional de Política, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2013). “Un balance de las reformas administrativas en el Estado nacional a 25 años de democracia”. Documento de trabajo, INAP, Buenos Aires.
- (2014). “El Perfil del Empleo Público en el Estado Nacional (2003 a 2012): principales transformaciones”. I Congreso de la Asociación Argentina de Sociología “Nuevos protagonistas en el contexto de América latina y el Caribe”. Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.
- Loureiro, María Rita; Abrucio, Fernando Luiz y Rosa, Carlos Alberto (1998). “Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda”. *Revista do Serviço Público*, a. 9, n° 4, pp. 46-82.
- Lynn, Laurence (1996). *Public Management: Old and New*. Londres: Routledge.
- Martínez Nogueira, Roberto (2010). “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”. En Acuña, Carlos, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión*

- pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.
- May, Peter; Sapotichne, Joshua y Workman, Samuel (2006). "Policy Coherence and Policy Domains". *The Policy Studies Journal*, vol. 34, n° 3.
- McGuire, Michael (2002). "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It". *Public Administration Review*, septiembre-octubre, vol. 62, n° 5, pp. 599-609.
- Meier, Kenneth J. y O'Toole, Laurence J. (2001). "Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 11, n° 3, pp. 271-294.
- Meyer, Renate E.; Egger-Peitler, Isabell; Höllerer, Markus A. y Hammerschmid, Gerhard (2014). "Of Bureaucrats and Passionate Public Managers. Institutional logics, executive identities, and public service motivation". *Public Administration*, vol. 92, n° 4, pp. 861-885.
- Migdal, Joel (2001). *State in Society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moe, Terry (2015). "La política de la estructura burocrática". En *Banco de Desarrollo de América Latina. El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Mora y Araujo, Manuel (2012). "El Estado y la opinión pública Argentina". *Voces en el Fénix*, a. 3, n° 18, pp. 62-67.
- Nicholson-Crotty, Sean y O'Toole, Laurence J. (2004). "Public Management and Organizational Performance: The Case of Law Enforcement Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 1, pp. 1-18.
- Orlansky, Dora (1995). "Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)". *Cuadernos de Estudios Empresariales*, n° 5, pp. 375-403.
- (2001). "Política y burocracia". Documentos de Trabajo N° 26, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- (2006). "Efectos de la reforma del Estado en el nivel y calidad del empleo público (1990-2005)". Proyecto Apoyo al Programa Nacional de Trabajo Decente en Argentina, OIT (con la colaboración de Andrea Makón y Leticia Patrucchi).

- Oszlak, Oscar (1999). “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”. *Nueva Sociedad*, n° 160.
- (2000). “El mito del Estado mínimo: Una década de reforma estatal en la Argentina”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo.
- Peters, B. Guy (2003). “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María Zárata, Soledad; Mignone, Josefina y Abdala, María Belén (2015). “¿Quiénes gestionan? Los condicionamientos políticos del acceso a la alta dirección pública nacional”. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 147. CIPPEC, Buenos Aires.
- Polidano, Charles (2000). “Measuring public sector capacity”. *World Development*, vol. 28, n° 5, pp. 805-822.
- Pulido, Noemí (1999). “Las transformaciones necesarias en la capacitación de los servidores públicos para un estado en transformación. El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público”. Ponencia presentada en el IV Congreso del CLAD, Ciudad de México, octubre.
- Repetto, Fabián (2007). “Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas”. En Alonso, Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rubio, Jimena y Núñez, Paula (2019). “¿Quiénes dirigen las empresas públicas en Argentina? Recomendaciones para fortalecer los mecanismos de designación de sus directorios”. Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 213. CIPPEC, Buenos Aires.
- Selden, Sally C. y Moynihan, Donald P. (2000). “A model of Voluntary Turnover in State Government”. *Review of Public Personnel Administration*, vol. 20, n° 2, pp. 63-74.
- Schlemenson, Aldo (1988). *Análisis organizacional y empresa unipersonal*. Buenos Aires: Paidós.

- Skocpol, Theda (1989). “El Estado regresa al primer plano”. *Zona Abierta*, n° 50, pp. 71-122.
- Suárez, Francisco (2020 [1981]). “Algunas debilidades de las organizaciones no gubernamentales”. *CUINAP*, a. 1, n° 26, pp. 136-159.
- Thwaites Rey, Mabel (2001). “Tecnócratas vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. Administración”. *Encrucijadas*, n° 6.
- Wegman, Gabriel (2021). “La motivación como factor crítico del empleo público”. *CUINAP*, a. 2, n° 56.
- Zeller, Norberto y Rivkin, Ana (2003). “El empleo en la administración pública nacional. Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones”. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento N° 69, INAP, Buenos Aires.
- Zuñanic, Laura (2016). “En busca del destino: hacia la profesionalización de la Alta Dirección Pública en América Latina”. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 180. CIPPEC, Buenos Aires.
- Zuñanic, Laura y Diéguez, Gonzalo (2016). “El juego de la oca y la Alta Dirección Pública en Argentina. Desafíos y propuestas para construir directivos públicos idóneos”. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 181. CIPPEC, Buenos Aires.

Capítulo 4

Los procesos de concurso en el Sistema Nacional de Empleo Público

Experiencias, actores y desafíos*

*Leticia Patrucchi, Eduardo Salas y Fernando J. Isuani***

Introducción

Este capítulo focaliza en las realidades detectadas en el diseño y la gestión de los concursos en un ámbito importante de la administración pública nacional (APN). Sabido es que una de las características ineludibles de una burocracia profesional en el marco de una democracia republicana es el ingreso en condiciones de igualdad y acreditación de la idoneidad para el ejercicio de los puestos que integran la administración. En ello se vehiculizan cuestiones de orden axiológico, pero también pragmáticos. En este último aspecto, la preocupación se ha focalizado sobre uno de los tres aspectos que hacen a la dimensión

* Una versión preliminar de este trabajo titulada “La vuelta a los concursos en el Estado argentino: algunos rasgos y desafíos” fue publicada en Pando, Diego (comp.) (2020), *La administración pública en tiempos disruptivos*, Buenos Aires: AAEAP.

** E. Salas: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP).

L. Patrucchi: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Universidad Nacional de Moreno (UNM).

F. Isuani: Universidad Nacional de General Sarmiento.

organizacional de las capacidades burocráticas: el personal y los saberes que los integran, es decir, el software, en términos de Fernández *et al.* (2016). Este aspecto alude a cómo los niveles de profesionalización, el grado de estabilidad en sus funciones, la conformación de equipos especializados, las modalidades de reclutamiento, los tipos de vinculación con el organismo, las trayectorias y la producción y circulación de saberes, entre otras cuestiones, constituyen condiciones que dotan a la burocracia de mayor habilidad de planificación, de definición de respuestas y de gestión de políticas públicas, lo que mejora las condiciones para generar autoridad práctica (Isuani, Pereyra, Serafinoff, 2018). Considerando esta dimensión nos propusimos avanzar sobre uno de estos requisitos: la caracterización del proceso de concurso como mecanismo de selección de personal en la administración pública, así como reflexionar sobre las formas y los resultados de los esfuerzos realizados para promover su mayor profesionalización y favorecer su estabilidad en la organización.

La administración pública central en la Argentina y sus dimensiones –volumen, variaciones en sus marcos institucionales, niveles de profesionalización, alta dirección– han tenido un amplio abordaje en la literatura, muchas veces en el marco del análisis comparado con la región (Chudnovsky, 2017; Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019; Fernández y González, 2020; Iacoviello, Tommasi y Zuvanic, 2002; López y Zeller, 2015; Oszlak, 2008; Pomares, Gasparin y Deleersnyder, 2013; Salas, 2018; entre otros). Menos foco se ha puesto en la implementación de distintas acciones en el pasado reciente tendientes a promover el ingreso por concurso en la administración pública nacional. Sobre este aspecto, podemos encontrar algunos trabajos que reflexionan sobre los principales cambios institucionales, para evaluarlos y efectuar recomendaciones tendientes a promover mejoras en los sistemas de ingreso (Salas, 2015; Salas y Wegman, 2016; Bello, 2018); y algunos otros escasos que analizan su implementación y resultados (Fihman, 2019; Luxardo, 2019).¹ En ese marco, este trabajo busca contribuir a

¹ El órgano rector de empleo público, en el marco del Proyecto de Modernización del Estado (Préstamo BIRF 7449-AR), llevó adelante entre 2007 y 2014 una serie de estudios sobre clima, cultura y ambiente laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio de Trabajo General que constituye una novedad en la Administración y un aporte importante en este sentido. En ellos se indagaba las opiniones del personal de la APN sobre un conjunto muy variado de tópicos y sobre el régimen de carrera, en general, y el ingreso en particular. Los resultados arrojan una valoración positiva del ingreso por concursos en que un 57% consideró el procedimiento por concursos como modo legítimo de ingresar a la carrera funcionaria; un 75% manifestó que participarían de concursos; solo un 15,7% había ingresado a través de este mecanismo (ONEP, 2012).

este campo poco abordado, y lo hace a partir de tres elementos diferenciales: a) el análisis del momento de la construcción de la oferta de empleo; b) el análisis de las perspectivas y vivencias de personas que formaron parte de cuatro actores claves: el órgano rector de empleo público, las áreas de Personal, los comités de selección y los veedores sindicales; y finalmente, c) explorar los cambios que se llevaron adelante durante el período 2015-2019 y la consideración que de ellos hacen los principales actores.

Nos propusimos realizar un primer abordaje al resurgimiento del concurso como mecanismo de selección y explorar su implementación en el ámbito de la APN poniendo el foco en reconstruir cada etapa y procedimiento que lo vehiculiza como insumo para comenzar a: i) comprender el juego de actores, sus perspectivas y preferencias, así como sus incidencias relativas en la efectividad y legitimidad de estos procesos; ii) observar el grado de cumplimiento de los valores y normas superiores que encuadran tales procesos, esto es, cómo esos valores y normas se “realizan” en esos procedimientos o, por el contrario, se distorsionan y, aún, se anulan; y iii) identificar las tensiones y desafíos que el proceso exhibe a la hora de su implementación, considerando además que durante el período de análisis se hicieron bajo convocatorias extraordinarias y masivas en el marco de plantas de personal con predominio de modalidades temporales. Lo hicimos delimitando distintos aspectos de su alcance temporal, escalafonario y jurisdiccional, que consideramos constituyen aportes a los análisis (por cierto, escasos) existentes en la temática.

En primer lugar, nos concentramos en el período 2009-2019 particularmente activo en la APN. Mientras que, durante los anteriores veinte años, los llamados a concurso habían sido limitados: 9.611 entre 1991-2008 (ONEP, 2009), a partir de 2009 se materializaron múltiples procesos de acuerdo con seis autorizaciones para la cobertura de 31.600 cargos. Asimismo, se enmarca en una fuerte decisión, desde mediados de los años 2000, de promover mejoras en las relaciones de empleo –revirtiendo la situación de los contratados hacia modalidades de relación de dependencia laboral y empezar a abandonar el rígido congelamiento de vacantes vigente desde 1999– y, más importante aún, un significativo proceso de actualización y ampliación normativa acorde a principios constitucionales (Salas y Wegman, 2016; Luxardo, 2019; Fernández y González, 2020). En este proceso destacamos la entrada en vigencia del nuevo escalafón y régimen de carrera en el Convenio Colectivo del Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), aprobado en diciembre de 2008 (Decreto 2098/08) por alcanzar a los empleados de todos los ministerios y de buena parte de organismos descentralizados, siendo por ello el más numeroso.

Decidimos, por lo expuesto, acotar el análisis a los concursos celebrados en el marco del SINEP. También nos enfocamos en los procesos vinculados a la cobertura de cargos simples, porque fueron el tipo de cargos mayoritariamente concursados en el período.² Finalmente, cabe destacar que el período de análisis abarca dos gestiones de gobierno de marcada diferencia en su orientación política, pero en los cuales la convocatoria a concursos ha tenido continuidad. No obstante, también observamos una marcada desconfianza mutua en los procesos previos y cambios relevantes en su implementación, dos cuestiones que buscaremos reflejar. Trabajamos en profundidad con cuatro jurisdicciones: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Economía, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Educación, por la relevancia cuantitativa de los concursos en ellas celebrados durante todo el período de análisis, así como por sus resultados.

Utilizamos distintos instrumentos y fuentes de información. Por un lado, la principal normativa a partir de documentos oficiales y consultas en el *Boletín Oficial*. Especialmente, realizamos un seguimiento de los hitos normativos de los concursos en los cuatro casos de análisis a través del *Boletín Oficial* para reconstruir, parcialmente, su evolución. Por otro, informes y documentos elaborados por organismos oficiales tanto de la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y sus dependencias, como de las cuatro jurisdicciones bajo análisis, la información estadística de la Base Integrada de Empleo Público (BIEP) y del portal concursar.gob.ar. Finalmente, realizamos diecisiete entrevistas semiestructuradas a actores claves, de los cuales cinco son ex y actuales funcionarios y funcionarias de distintas dependencias de la Oficina Nacional de Empleo Público y doce son representantes de los ministerios bajo análisis: cuatro correspondientes a las áreas de Personal, cuatro a miembros de comités de selección y cuatro a representantes sindicales. Más allá del armazón jurídico, organizativo y procedimental que se ofrece en la primera sección, un aporte de valor que entendemos efectúa el presente artículo es la recopilación y análisis de las perspectivas y vivencias de los actores. Ellos decodifican ese armazón y sobre todo lo reinterpretan mostrando cómo entendieron su materialización, más allá o más acá de las prescripciones formales. No hemos encontrado muchos antecedentes en la literatura académica argentina en estas materias, por lo que

² Los concursos para alta dirección alcanzaron 169 convocatorias (52 finalizadas) y se realizaron entre 2018 y 2019 (<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/concursar/convocatorias-alta-direccion-publica>). Conceptualmente constituyen un campo interesante de indagación a futuro considerando las distintas perspectivas y modelos que consideran criterios meritocráticos y políticos (Diéguez, Rubio y Zuvanic, 2019).

aspiramos abrir una línea de trabajo en este preciso sentido. En esta primera etapa, el relevamiento se concentró en los actores que tienen distintos tipos de responsabilidades y niveles de decisión en el proceso. En futuras entregas aspiramos a incorporar también los puntos de vista de aquellos que han participado como postulantes.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, presentamos una contextualización institucional de los concursos en la administración pública, las recomendaciones internacionales más relevantes y los principios normativos nacionales que los enmarcan. Seguidamente, caracterizamos cuantitativamente los concursos realizados durante el período de análisis buscando dar cuenta de la oferta, peso relativo y algunos resultados del proceso, con foco en los cuatro ministerios seleccionados. En un tercer momento, nos abocamos a reconstruir el proceso de concursos, identificando sus principales momentos y, dentro de cada uno, los actores asociados, las tareas más importantes y las principales tensiones y desafíos. Finalmente, la cuarta sección presenta los principales hallazgos del análisis, algunas reflexiones a modo de sugerencias de mejora y propuesta de líneas de indagación a futuro.

Aproximaciones conceptuales: los concursos en el marco institucional global y nacional

En términos generales, la selección de personal persigue incorporar competencias laborales en el nivel, cantidad, calidad, oportunidad y ubicación, requeridas por una organización, sea por el ingreso de nuevos trabajadores o por la promoción de los existentes (reubicación o ascenso). Desde una perspectiva procesal la gestión integral de la selección del personal abarca etapas bastante generalizables en los diversos tipos de organización.³ En las organizaciones estatales, estos procesos comparten dichas generalidades y buena parte de las técnicas para su ejecución, pero también están severamente enmarcadas por una particular serie de principios, incluso de rango constitucional, exigencias legales y pilares legitimadores reconocidos por gobiernos y entidades internacionales de referencia.

³ A saber: 1) la preparación de la decisión de acudir a un proceso de escogencia de trabajadores para cubrir puestos o funciones requeridas; 2) la convocatoria para asegurar el reclutamiento de un número interesante de candidatos; 3) la evaluación de las capacidades de dichos candidatos de cara a su futuro desempeño en la organización; 4) la determinación del o de los candidatos seleccionados y la tramitación de la contratación o designación inicial; 5) la evaluación de las capacidades demostradas en el desempeño durante un período de inducción y prueba; y, 6°) la contratación definitiva.

Una institucionalidad regional marco de los procesos de selección: los principios de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

El Estado nacional argentino ha suscripto la Carta Iberoamericana de la Función Pública en 2003 elaborada en el seno del Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo (CLAD) por todos los gobiernos de la región iberoamericana.⁴ Si bien no reviste carácter prescriptivo, consagra un referente de principios que orientan y legitiman, entre otros, a los procesos de selección. Consideramos que pueden ser usados para identificar y evaluar externamente el diseño, la operacionalización y gestión integral de estos procesos bajo estudio.

La Carta ratifica la voluntad de establecer una función pública “profesional”, entendida como aquella “dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por esta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público” (párrafo 3, inciso a). De allí el reconocimiento de la consecuente manera de estructurar y gestionar los procesos de ingreso de la ciudadanía al empleo público, ya que del desempeño de los empleados de la administración se sigue en gran medida los resultados de las entidades estatales. Especifica que esos resultados “se hallan influidos por el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo” del personal en función de las necesidades organizativas, sin exceso ni déficit. Siendo resultado de los desempeños en el trabajo, ello depende de dos variables: “a) las competencias, o conjuntos de cualidades poseídas por las personas, que determinan la idoneidad de estas para el desempeño de la tarea; y, b) la motivación, o grado de esfuerzo que las personas estén dispuestas a aplicar a la realización de su trabajo” (párrafo 10, inciso 1). Ello fuerza la planificación de las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal a corto, medio y largo plazo que en contraste con las capacidades con las que cuenta, permite decidir razonablemente qué acciones tomar (párrafo 12). En todo caso, contar con un inventario de “las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias)” (párrafos 16 y 17). El párrafo 18 alude a los perfiles competenciales como cualidades o características centrales cuya posesión se

⁴ Aprobado en la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado el 26 y 27 de junio de ese año, fue respaldada por todos los jefes de Estado y de Gobierno en su XIII Cumbre Iberoamericana (Resolución 11) celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en noviembre.

presume determinante de la idoneidad de la persona y el correspondiente éxito en el desempeño de la tarea.⁵

En el párrafo 20 se aborda centralmente la problemática fijando que la gestión de los procesos de acceso debe respetar principios de:

- a. *Publicidad*: la difusión de las convocatorias en condiciones que permitan ser conocidas por todos los candidatos potenciales.
- b. *Libre concurrencia*, de acuerdo con requisitos generales de acceso al empleo público sin más restricciones que las derivadas del perfil de competencias correspondiente con los requerimientos funcionales del puesto.
- c. *Transparencia* en la gestión de los procesos y en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección.
- d. *Especialización* de los órganos técnicos encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes tanto por su conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección.
- e. Garantía de *imparcialidad* de dichos órganos y en particular de cada uno de sus miembros individualmente.
- f. *Fiabilidad y validez* probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes.
- g. Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.
- h. *Eficacia* de los procesos de reclutamiento y selección para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto.
- i. *Eficiencia y agilidad* de los procesos sin perjuicio del respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos (párrafo 20).

La reproducción del párrafo resulta atinente como guía para contrastar la regulación y la gestión de los procesos bajo estudio. Complementariamente, la

⁵ Como contexto a los procesos de selección, en el párrafo 19 se recomienda adoptar una clasificación de los puestos ordenados según la contribución relativa que se les asigne (valoración de puestos, escalafón) con suficiente flexibilidad para facilitar la movilidad funcional y geográfica del personal en función de las necesidades de la administración y, sobre todo, el reconocimiento de la mejora profesional mediante los ascensos.

Carta aconseja el uso de ciertos instrumentos de selección,⁶ y la importancia de proteger la profesionalidad e imparcialidad de los jurados.⁷

Los concursos en el marco institucional argentino

Muchos criterios de la Carta coinciden con prescripciones constitucionales, legales y convencionales de los regímenes de carrera del personal de la administración nacional, particularmente el comprendido por la Ley 25164, Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (en adelante Ley Marco o LM), el Convenio Colectivo de Trabajo General (Decreto 214/06 y modificatorios) y, focalmente, en el SINEP. Así, sintéticamente resumimos las prescripciones más importantes en materia de ingreso.

La Constitución de 1994 replica el artículo 14 bis de la de 1957, pero avanza mucho más al otorgar jerarquía constitucional a tratados internacionales con referencias a las problemáticas tratadas acá (ver lo dispuesto en el art. 75, inc. 22): la Declaración Universal de los Derechos Humanos (arts. 1, 2 y 7), la Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 23), el Pacto Internacional de los Derechos Cívicos y Políticos (art. 25), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley 23179, arts. 7 y 11) y la Convención contra la Discriminación Racial (leyes 17722 y 26162), y sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 27044).

Para una adecuada interpretación del artículo 14 bis son claves los fundamentos expuestos en la Convención Nacional Constituyente de 1957 y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación haría suyos. Aunque las referencias constitucionales al empleo público son escasas, son suficientes para fundarlo

⁶ “El análisis de la información biográfica de los candidatos y la valoración de sus méritos y referencias, la realización de pruebas de conocimiento orales o escritas, la ejecución de pruebas de aptitudes o capacidades cognitivas, la superación de pruebas físicas, la realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas, la superación de pruebas psicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter, la superación de exámenes médicos, la realización de entrevistas de selección, la realización de cursos selectivos de formación, la superación de períodos de prueba o prácticas” (párrafo 21).

⁷ Para lo cual “será necesario que existan medidas que garanticen: la acreditación de la cualificación necesaria, la independencia de los miembros de tales órganos respecto del poder político o de otros grupos de interés, garantizada por las normas que rigen su nombramiento, ejercicio y cese, la no incursión en incompatibilidad por razones de interés directo en los procedimientos, la posibilidad de recusación por causa justa, por parte de interesados con un interés legítimo en ello” (párrafo 22).

sobre los principios del mérito y la igualdad.⁸ El artículo 14 bis consagró el derecho a la estabilidad del empleado público, cualquiera sea el régimen laboral que lo contenga, a diferencia del derecho indemnizatorio por despido incausado del trabajador del sector privado. Este derecho, objeto de interpretaciones variadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (ver Magliano y Ferra, 2002), fue definitivamente interpretado mediante el fallo “María Cristina Madorrán contra Administración Nacional de Aduanas sobre reincorporación” de 2007.⁹ ¹⁰ Complementariamente, el artículo 16 consagra el derecho a la igualdad ante la ley declarando que los habitantes del país son “admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”.

La comprobación fehaciente de la idoneidad como requisito de ingreso y adquisición del derecho a la estabilidad también fue ratificada por la Corte al distinguir situaciones laborales permanentes y transitorias. En el caso Ramos,¹¹ contratado del Ministerio de Defensa más allá del tiempo legal y que fuera dado de baja, ordenó indemnizarlo, pero diferenciando expresamente esta solución de una reincorporación ya que

... el mero transcurso del tiempo haya modificado la situación irregular del actor, que tiene derecho a la reparación de los perjuicios derivados del obrar ilícito de la demandada, pero no podría solicitar su reincorporación al empleo ni a la aplicación de un régimen laboral específico para el cálculo de la indemnización que le corresponde. En particular, no puede sostenerse que el actor tenga derecho a la reincorporación en el cargo. Esa conclusión vulneraría el régimen legal de la función pública, y el principio constitucional que prevé que corresponde al Congreso autorizar anualmente el presupuesto general de gastos de la Administración Nacional, y que toda

⁸ En tal sentido, deben considerarse especialmente, los artículos 14, 14 bis, 16, 23, 28, 33, 36 *in fine*, 75 inc. 22, 85, 86, 99 inc. 1 y 100.

⁹ La estabilidad es la denominada “propia” al declarar “que la actora no pudo válidamente ser segregada de su empleo sin invocación de una causa justa justificada y razonable, de manera que su reclamo de reinstalación resulta procedente”. La reincorporación de la actora ilegítimamente cesanteada por la actual Administración Federal de Ingresos Públicos fue razonada también en los siguientes términos: “Dicha estabilidad, a su turno, concuerda con el artículo 16 de la Constitución Nacional dado que, si ha sido respetada, como es debido, la condición de idoneidad que exige esta cláusula para la admisibilidad en los empleos, es razonable pensar que el propio Estado estará interesado en continuar teniendo a su disposición un agente salvo que, si de su conducta se trata, medien razones justificadas de cese”.

¹⁰ Un estudio detallado de muchas de estas cuestiones puede leerse en Salas y Wegman (2016).

¹¹ “Ramos, José Luis *c/Estado Nacional* (Min. de Defensa - A.R.A.) *s/indemnización por despido*”. Buenos Aires, 6 de abril de 2010.

erogación que se aparte de estos límites resulta ilegítima (art. 75, inc. 8 de nuestra Carta Magna; art. 29 de la ley 24156).

En otro precedente,¹² el ingreso a la planta permanente requiere concurso revocando la reincorporación ordenada a un trabajador interino. En síntesis, estos fallos dejan contundentemente consolidado un instituto clave del régimen del servicio civil basado en el sistema de mérito.

En otro orden, la Argentina ha sido pionera en adoptar un régimen específico de negociación colectiva para la administración mediante la Ley 24185 de 1992,¹³ derecho también consagrado en el citado artículo 14 bis. En la ley se ratifica que la negociación

... será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; b) Las facultades de dirección del Estado; c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa (art. 8).

La Ley 25164, Ley Marco, sancionada en 1999 y reglamentada por Decreto 1421/2002, contiene expresas prescripciones. Su artículo 4 establece que el ingreso exige “la previa acreditación de [...] b) condiciones de conducta e idoneidad para el cargo, que se acreditará mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública”, y establece que las entidades gremiales puedan controlar el cumplimiento de los criterios de selección para “garantizar la efectiva igualdad

¹² Olavarría y Aguinaga Jesús María c/Administración Federal de Ingresos Públicos. s/ Recurso Extraordinario. Sentencia del 8 de mayo de 2007. “Corresponde revocar la sentencia que –al condenar a la AFIP a reintegrar al actor sin sujeción a concurso por haber transcurrido el plazo del interinato–, aplicó de forma lisa y llana el artículo 78 de la Ley de Contrato de Trabajo y obvió una sana inteligencia del artículo 14 del Laudo N° 15/91, que dispone que al vencimiento de la prórroga del interinato la vacante deberá ser llenada por concurso y, por ende, consagró dogmáticamente una suerte de estabilidad al agente interino cuando ello no existe en el régimen legal, ya que ni siquiera ponderó que el plexo normativo no otorga derecho al interino a permanecer en el cargo hasta que este sea cubierto por concurso”.

¹³ Reglamentada por Decreto 473 de marzo de 1993. En ese sentido, la Argentina ha ratificado prácticamente todos los convenios celebrados en el marco de dicha organización internacional a través de las leyes respectivas: Convenios OIT N° 87 (Ley 14932 de 1960), N° 98 (Ley 11594 de 1956), N° 151 (Ley 23328) y N° 154 (Ley 23544). Especialmente, este último por su directa referencia a la negociación en el sector público.

de oportunidades”. El artículo 8 define al empleado permanente como “al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera”.

La carrera administrativa básica y las específicas deberán contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección para determinar la idoneidad de la función a cubrir, de la promoción o avance en la carrera basada en la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de exigencias de capacitación acordes con las necesidades de las tareas o funciones a desarrollar, así como la previsión de sistemas basados en el mérito y la capacidad de los agentes, que motiven su promoción en la carrera (art. 8).

La estabilidad se adquiere definitivamente acreditando idoneidad en un período de prueba de doce meses de servicios efectivos a través de la calificación periódica del desempeño, la aprobación de actividades de formación profesional y el cumplimiento de las metas y objetivos que se fijen. Cumplido el período, “la estabilidad en el empleo cesa únicamente cuando se configura alguna de las causales previstas en la presente ley”.

Por su parte, tanto en el primer Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 66/1999) como en el segundo (Decreto 214/2006), aún vigente, se acordaron prescripciones concordantes en materias de ingreso (art. 11, incs. b y c, y art. 19),¹⁴ estabilidad (arts. 19 y 20) –la cual no es extensiva a la función (art. 21)–, y requisitos para su adquisición (art. 24). El Título VI sobre la Carrera del Personal establece Principios Generales (arts. 50 y 51), el régimen de promoción vertical y horizontal (arts. 52 a 55), que “en ningún caso podrá convenirse que solo la permanencia del agente en el servicio dé lugar a su promoción” (art. 55), y el régimen de selección (arts. 56

¹⁴ En el artículo 12 se añade: “Las designaciones efectuadas en violación a lo dispuesto por los dos artículos anteriores o por cualquier otra norma vigente, podrán ser declaradas nulas, cualquiera sea el tiempo transcurrido”; que será objeto de mayor contundencia en el artículo 6 del Anexo de la Ley 25164 y del Decreto 1421/2002 que establece que “La nulidad de la designación será resuelta por la autoridad que dispuso el nombramiento. En todos los casos deberá aplicarse el correspondiente procedimiento de investigación para determinar las eventuales responsabilidades a que diere lugar dicha situación. La autoridad de aplicación solicitará dicha nulidad ante la autoridad competente en los casos en los que tome conocimiento de violaciones a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Anexo a la Ley que se reglamenta por el presente o de cualquier otra norma vigente”.

a 61). Sobre este último establece que el ingreso “se realizará mediante sistemas que aseguren la comprobación fehaciente de la idoneidad, méritos, competencias y actitudes laborales adecuadas para el ejercicio de las funciones” respetando la igualdad de oportunidades, publicidad y transparencia y la igualdad de trato por razones de género o de discapacidad, y la debida competencia entre candidatos. Estipula además aspectos relevantes para los perfiles de requisitos, convocatorias y su difusión, veedurías, procedimientos, designación y órganos de selección. Finalmente, en el mismo título, establece las condiciones de la evaluación del desempeño (arts. 65 a 71) y la capacitación (arts. 72 a 77). El Título es trascendente pues los convenios colectivos sectoriales deben ajustarse al general. A partir de 2016 se introdujeron cambios, algunos de envergadura y, sobre todo, de orientación. Uno relevante es la inclusión entre las Cláusulas Transitorias de las Convocatorias Internas (Decreto 1327/2016) con vigencia extendida hasta el 31 de diciembre de 2019.

Finalmente, el SINEP refuerza y amplía varios de los principios, y en su Título IV se estipulan los aspectos del régimen de selección de personal, que se detallará en la cuarta sección de este capítulo. Aquí interesa detenernos en cuatro aspectos sustantivos. Por un lado, establece la modalidad de concursos de oposición y antecedentes o de curso-concurso que “permitirán comprobar y valorar fehacientemente la idoneidad y las competencias laborales de los candidatos” con referencia a un perfil del puesto, el nivel escalafonario y agrupamiento respectivo, y asegurar un orden de mérito o una nómina integrada entre los dos y los cinco postulantes mejor puntuados (art. 34). Define cuatro etapas obligatorias: a) evaluación de antecedentes curriculares y laborales, b) evaluación técnica, c) evaluación mediante entrevista laboral y d) evaluación del perfil psicológico, y las principales características de cada una (art. 35). También estipula la conformación de un Comité de Selección (con al menos tres miembros, no pertenecientes exclusivamente a la jurisdicción del cargo a cubrir ni por más de un 60% de personas de un mismo sexo) y una Coordinación Concursal (art. 39); y las veedurías gremiales (art. 51). Por último, establece los tipos de convocatoria, a tratar con más detalle.

Al respecto y hasta el 2016, el SINEP (arts. 43 y 44) establecía dos tipos de convocatorias: 1) general, podía participar todo el personal comprendido en el Convenio, y 2) abierta, dirigida al público que acreditara las condiciones exigidas. En este sentido, ratificaba el avance en la apertura a la ciudadanía frente al SINAPA que originariamente incluía tres tipos de convocatorias (abiertas, generales e internas, aunque luego esta última se suprimiera), al abrir más niveles escalafonarios al ingreso de postulantes externos, especialmente profesionales, y

limitar las vacantes a ser cubiertas por convocatoria general (Pomares, Gasparin y Deleersnyder, 2013; Luxardo, 2019). Con la reintroducción en 2016 de las convocatorias internas para determinados cargos¹⁵ se habilita a participar solo al personal permanente y no permanente de la jurisdicción en la que se encuentre la vacante, y estas se volvieron dominantes en los últimos años.

Finalmente, en torno a las estipulaciones en el Convenio del SINEP, a partir de 2011 comenzaron a incorporar compensaciones para incentivar la participación del personal contratado en el proceso de selección (Decreto 39/2011), para luego aprobar que un trabajador con designaciones transitorias por al menos tres años, el órgano selector podrá recomendar su incorporación en el grado escalafonario, a razón de un grado escalafonario por cada dos grados de equiparación reconocidos en dichos contratos o designaciones transitorias (Decreto 274/2013), en el marco de un nuevo título incorporado al convenio, “De nuevas convocatorias a procesos de selección autorizados en el período 2011-2014”, que fuera luego trasladado hasta la actualidad y que también fueron ganando en cuanto a depositar esas definiciones en el área de personal (antes a cargo del Comité de Selección). En el último cambio (Decreto 328/2019), se modificaron los artículos 128 a 136 referidos a las nuevas Convocatorias a Procesos de Selección del período 2011-2019. Las modificaciones de interés se verifican en los artículos 128 y 128 bis, por un lado, que introducen cambios que hacen más atractiva la presentación a los concursos para el personal no

¹⁵ La norma estipulaba que debían aplicar para cubrir cargos de los dos niveles inferiores del agrupamiento general, de todos los niveles escalafonarios de los agrupamientos Profesional y Científico-Técnico, del nivel escalafonario inferior del agrupamiento especializado, y en los casos en que hayan sido declarados desiertos los procesos por convocatoria general (art. 44). Asimismo, en la Resolución 342/2019 se establecen las particularidades de estas convocatorias: exceptuarlas de los períodos de convocatoria establecidos en el artículo 45 del SINEP, debiendo en todos los casos ser publicadas en el *Boletín Oficial*; no se habilita convocatoria complementaria en caso de procesos desiertos, se establece la Evaluación Técnica General como la única modalidad para satisfacer la Evaluación Técnica y su puntuación se considerará para la ponderación de todo el proceso selector con un piso de sesenta puntos; se darán por cumplimentadas las etapas de evaluación técnica general y de evaluación mediante entrevista laboral a través de una evaluación diseñada a tal efecto por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP); se establece la constitución de un único Comité de Selección por Jurisdicción u organismo en cuya dotación se integren los cargos para la totalidad de los cargos.

permanente de la jurisdicción,¹⁶ y por otro, en la incorporación de los artículos 135 y 136 reglamentando las convocatorias internas antes señaladas.¹⁷

Con ese marco estipulado en el SINEP, se aprobó en 2010 un primer régimen de selección (Resolución 39/2010) y modificatorias,¹⁸ reemplazado luego por la Resolución 342/2019 de la ex Secretaría de Empleo Público hoy vigente. Estos reglamentos operacionalizan los aspectos reseñados y que caracterizaremos en la cuarta sección.

Los concursos en la administración pública: trayectoria previa y principales hitos del Sistema Nacional de Empleo Público

Desde la sanción de la Constitución Nacional de 1957 en la que por primera vez se sientan las bases, ampliadas por la de 1994, para constituir una burocracia profesionalizada, hasta la década de los noventa los concursos públicos como vía de acceso a la APN habían estado acotados a ámbitos muy específicos. Un ejemplo clásico lo constituye el personal de investigación científica técnica y de apoyo a la investigación, propio del Conicet. En la administración central y en buena parte de la descentralizada brillaron por su ausencia y proliferaron las designaciones por decisiones unilaterales de sus titulares o del propio

¹⁶ En la situación anterior, el personal no permanente que ganara un concurso era incorporado al nivel correspondiente y al grado escalafonario que se desprendería de considerar uno por cada dos grados que tuviera por pagados en la equiparación efectuada en su contrato o designación transitoria, sin que pudiera superar estos grados. Para ello se tomaba para el cómputo, la experiencia laboral acreditada en meses ante la postulación para el concurso, dividido por 36. La nueva versión levantó ese límite. Por el artículo 128 bis, se añade la posibilidad de que el nuevo funcionario pudiera postularse a la promoción de tramo inmediato superior, una vez adquirida la estabilidad, si el grado así asignado se lo permitiera.

¹⁷ Se extendió hasta el 31 de diciembre de 2019, la aplicación de las convocatorias internas, en la actualidad nuevamente extendida su vigencia. Asimismo, con acuerdo gremial, se podía dar por cumplida la evaluación mediante entrevista personal a quienes hubieran aprobado la evaluación técnica. Por el artículo 136, se facultaba, previa consulta gremial, para elevar la experiencia laboral exigible en los requisitos mínimos previstos por el escalafón, pero solo cuando esos años correspondieran a servicios en la Administración Pública Nacional.

¹⁸ Con posterioridad fue modificada en cuatro oportunidades: en 2012 por la Resolución 467/12 de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa 467/12, en 2014 por Resolución 468/14 de la misma dependencia, en 2015 por la Secretaría de Gabinete a través de la Resolución 166/15 y, finalmente, en 2017 por las Resoluciones 3-E/17 y 83-E/17 de la Secretaría de Empleo Público, todas dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

PEN. Con los años noventa empieza a cobrar impulso una tendencia que se iría profundizando, aun cuando no consolidando definitiva y plenamente, orientada a la selección del personal por vía de concursos públicos organizados sistemáticamente.

En el Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), vigente entre 1991 y 2008, los ingresos por concurso habían totalizado 9.611 cargos (Salas y Wegman, 2016: 37). Según datos de ONEP (2009) es posible diferenciar dos períodos. Un período de importante actividad hasta 1999 durante el cual se llevan adelante el 85% de los procesos de concurso realizados en el marco del SINAPA, en que son visibles dos ritmos con bisagra en los efectos de la situación internacional conocida como Crisis del Tequila: uno entre 1993-1996 con un gran impulso concentrando 5.488 cargos, 57% del total concursado bajo SINAPA, y, otro entre 1997 y 1999, cubriendo casi otro 27% del total (2.633 cargos concursados). Luego, un período de estancamiento,¹⁹ hasta 2003 con una leve recuperación en que se completa el 13% entre 2004-2008 con 1.280 cargos concursados.

Yendo al período estudiado 2009-2019, podemos diferenciar dos momentos de los llamados a concurso atravesados por el cambio de gestión de gobierno en diciembre de 2015. En el primero, 2009-2015, se autorizaron a concursar unos 21.500 cargos, 68% del total de cargos autorizados en el período de análisis. Fueron instrumentados a través de cuatro procesos de autorizaciones: 1.000 cargos en 2009; 5.000 en 2012; 7.500 en 2014 y 8.000 en 2015, mediante las Decisiones Administrativas 506/09, 1126/12 y 609/14 y el Decreto 1118/15,²⁰ respectivamente. En un segundo período, 2016-2019, se inició la apertura de nuevas convocatorias para 10.100 cargos, en dos procesos: 3.100 cargos en 2016 y 7.000 en 2018, mediante Decisiones Administrativas 1145/16 y 338/18, respectivamente.

Estos llamados se dan en el contexto de un fuerte predominio de contratos temporales en las dotaciones, especialmente en el SINEP. Como es conocido, este régimen presenta una baja participación de personal de planta permanente,

¹⁹ El Decreto 455/99 dispuso en su artículo 4 que “no se podrán cubrir durante el presente ejercicio los cargos vacantes financiados existentes al 31 de marzo de 1999 ni los que se produzcan”, política de “congelamiento” de vacantes que luego fue incorporada en las sucesivas leyes anuales de presupuesto durante la década siguiente.

²⁰ Los tres primeros se refieren explícitamente a cargos SINEP, en el último caso no hay una referencia explícita y se pudo verificar la asignación de vacantes en este último caso a otros regímenes (INTA, INCA). Lo mismo se observa en el caso del segundo descongelamiento en período 2016-2019, con Parques Nacionales, por ejemplo.

que para 2010 alcanzaba el 38%, y que aún en el marco de los concursos no solo no se revirtió, sino que disminuyó frente a otros escalafones civiles de la administración en que la participación de la planta permanente superaba el 70% (INAP, 2018). Una hipótesis que merece un análisis posterior indicaría que esta proporción se alimenta de bajas del personal, bastante envejecido, y de los ingresos relativamente escasos de personal concursado reemplazado por nuevos y aún mayores contratados.

Tomando información²¹ de la ONEP (2014), a diciembre de 2014, 18.571 cargos fueron autorizados para su cobertura, de los cuales el 85% (15.699) correspondieron al SINEP. Sin embargo, para entonces solo el 36,6% del total de cargos habían sido convocados a concurso (6.806), de los cuales 4.292 fueron en el ámbito del SINEP, lo que abona algo que observamos, y analizamos en detalle luego, sobre la complejidad que supone la primera etapa de determinación de los perfiles. El 41% fueron convocatorias abiertas a la ciudadanía. Revisando la normativa, en las tres primeras convocatorias, los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Economía y de Educación concentraron el 40% de los cargos asignados: 18% (2.364), 8% (1.092), 8% (1.073) y 6% (865), respectivamente.

Algunos datos ilustran los resultados de estos procesos. Según ONEP (2014), para esos 4.292 cargos del SINEP convocados: 18,1% tienen funcionario designado, 30,5% con orden de mérito y pendiente de designación; 8,7% estaba en la etapa final de aprobación del orden de mérito y 36,3% aún se hallaba en curso de finalizar. Los concursos desiertos o anulados fueron bajos: 4,8% y 0,2% respectivamente. Si actualizamos a diciembre de 2015 (basado en Fihman, 2019), la cantidad de concursos en ejecución o no iniciados alcanzaba el 76% (27% no iniciados y 49% en proceso). Asimismo, el porcentaje de personas designadas sobre el total de cargos convocados alcanzaba a un 15%, mientras asciende al 21% (3.200 aproximadamente) si se incluyen los procesos con orden de mérito aprobado y designación pendiente. Finalmente, considerando solo un agrupamiento, el profesional, y según la información de Bello (2018), de los 4.100 cargos convocados en ese agrupamiento: 2.306 alcanzaron designación, es decir, el 56%; mientras que 1.509 cargos obtuvieron orden de mérito, pero

²¹ Un análisis detallado de las trayectorias de estas convocatorias no fue posible debido a la falta de información pública sistemática al respecto. Por lo tanto, el análisis que sigue descansa en fuentes secundarias, algunos datos que emergieron de las entrevistas, y reconstrucciones parciales basadas en actos del proceso que son publicados en el *Boletín Oficial*. Asimismo, si bien se realizó un pedido de información pública, la respuesta fue muy parcial bajo el argumento de la dispersión de actores jurisdicciones responsables de su registro a lo largo del período.

quedaron con designación pendiente, y otros 285 cargos fueron cancelados o declarados desiertos (Bello, 2018).

A modo de síntesis, tomando información de diversas fuentes podemos afirmar que los procesos demoraban en iniciarse y una vez iniciados iban perdiendo intensidad en sus resultados, alargando sus tiempos y quedando un importante número en proceso, especialmente en la última instancia, la designación. Alimenta esta afirmación el relevamiento realizado a partir del seguimiento y registro de los hitos decisionales y su manifestación normativa en el *Boletín Oficial*; así como los testimonios que analizamos en la siguiente sección. Respecto de lo observado en el *Boletín Oficial*, y a modo de ejercicio, encontramos 5.141 cargos en cuatro jurisdicciones en que el tiempo transcurrido entre el descongelamiento y la autorización a cobertura fue de 239 días y en algunos casos supera ese plazo el momento siguiente. Es decir, en promedio demoraba año y medio entre el descongelamiento y la publicación en el *Boletín Oficial* del llamado a concurso.

Las causas de estos resultados responden a distintos aspectos de la propia dinámica del proceso sobre los que nos centramos en la siguiente sección, y en menor medida a las implicancias del cambio de gestión. Estas causas suscitaron varios cambios en la normativa, que iremos reseñando luego, y buscaron reducir los recursos organizacionales que exige movilizar. Finalmente, con el cambio de gestión en diciembre de 2015, comenzó una revisión de las convocatorias anteriores (2008-2013, Decreto 254/15), completada con resultados dispares. De la información que se pudo obtener en las entrevistas y otros documentos, la revisión se completó sin detectar irregularidades o realizar observaciones al proceso de selección. En cambio, sí se argumentó la falta de necesidad del cargo por modificaciones de la estructura para no completar la designación o, en otros casos, en los que se destacan 650 cargos del Ministerio de Trabajo, pendientes de definición, es decir, con orden de mérito aprobado pero sin designación.

En 2016 se inició la apertura de nuevas convocatorias para 10.100 cargos, el 32% del total de descongelados entre 2009-2019, en dos procesos: 3.100 cargos en 2016 y 7.000 en 2018. En el primer caso fueron asignados más de 2.300 cargos, todos bajo modalidad de convocatoria interna, esto es, un 75% de los 3.100 descongelados, y concentrados en pocas dependencias: Desarrollo Social 31%, Registro Nacional de las Personas 17% y Dirección Nacional de Migraciones 14%. Con relación a la convocatoria de 2018, se autorizaron 2.618 cargos por convocatoria interna, otros cargos convocados fueron de función ejecutiva, pero la mayoría aún no habían sido asignados. De esos 2.618, también observamos una importante concentración. Casi el 60% en la Dirección

Nacional de Migraciones 23% (619), Registro Nacional de las Personas 18% (484), Ministerio de Salud 10% (270) y de Producción 8% (223).

Respecto de los resultados, cabe señalar que, según información recabada en las entrevistas y otros documentos, se encuentran designados poco más de 1.500 cargos; y de la segunda autorización aún no fue posible identificar las designaciones con las fuentes disponibles. Por su parte, para diciembre de 2019, y con la información basada en las entrevistas realizadas, de los 21.500 cargos autorizados en el período anterior, 2010-2015 se alcanzaron poco más de 6.000 designaciones.

El proceso de concurso: momentos, actores y dinámicas

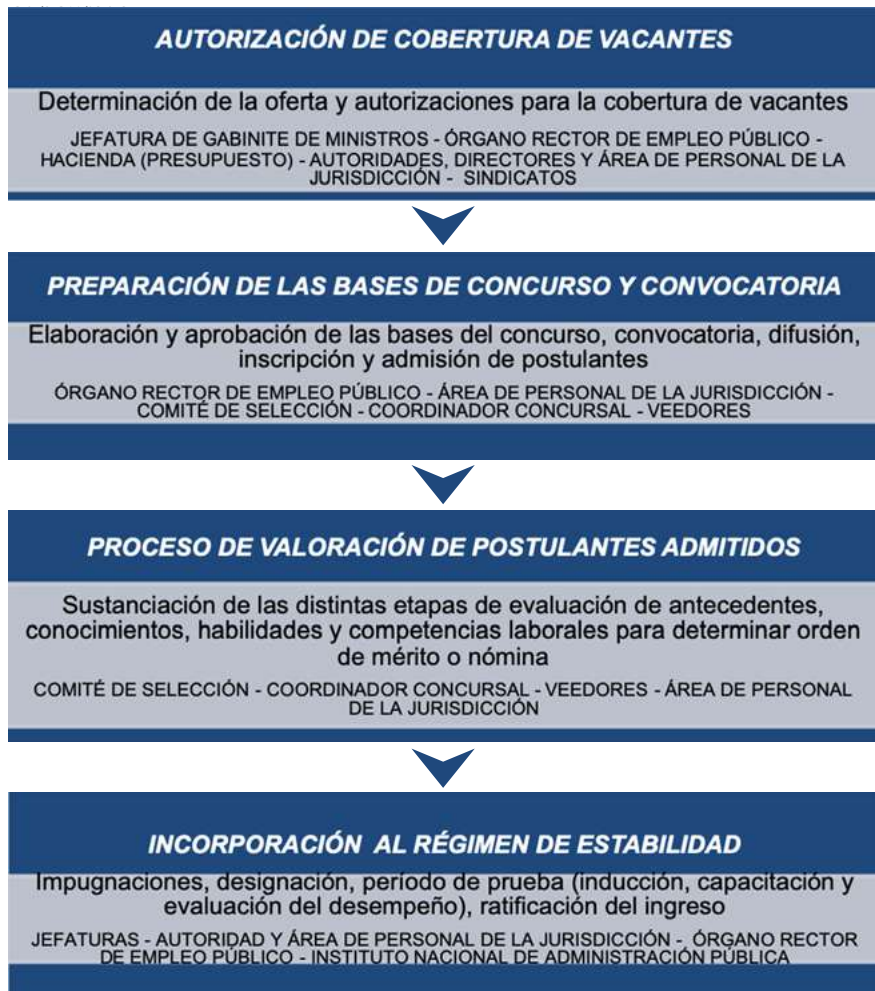
En esta sección avanzamos en la descripción y comprensión de la implementación de cada etapa que vehiculiza los procesos de selección. Partimos de la normativa reseñada focalizando en lo estipulado en el primer Régimen de Selección (Resolución 39/2010), señalando cuando es pertinente las modificatorias, especialmente las que fueron condensadas en la Resolución 342/2019 de la ex Secretaría de Empleo Público hoy vigente. También incorporamos las perspectivas de diversos actores involucrados a partir de las entrevistas realizadas.

Se presenta a modo de resumen un esquema para identificar las principales actividades y actores agrupados en cuatro etapas: 1) Autorización de cobertura de vacantes; 2) Preparación de las bases del concurso y convocatoria; 3) Proceso de valoración de los postulantes admitidos; 4) Incorporación al régimen de estabilidad. Hemos decidido analizar el proceso global en cuatro grandes momentos o etapas por entender que habría juegos de actores y problemas específicos a abordar.

En primer lugar, aludimos a una etapa de preparación de la oferta de empleo en la que focalizamos las diferentes interacciones que dan lugar y motivación a la decisión de autorizar la cobertura de cierta cantidad de cargos financiados. Con esta cuestión decidida, se observa la puesta en marcha, la operacionalización de esta oferta en la que se determinan los agrupamientos y niveles escalafonarios de cada cargo a concursar, el tipo de proceso y convocatoria a realizar, los órganos de selección, el tipo de convocatoria y completa con la admisión de postulantes inscriptos. Con estos últimos ya aceptados, se desenvuelven las diferentes instancias de comprobación fehaciente de su idoneidad relativa para ocupar el o los cargos a los que se hayan postulado lo que da origen al orden de mérito o a la terna. La etapa final abarca la resolución de eventuales impugnaciones, la designación de los seleccionados, su puesta en funciones y la compleción del período de prueba

para adquirir la estabilidad propia del funcionario público. En otros términos, para este trabajo asumimos que el proceso termina con la adquisición de la estabilidad y no con la designación. En el gráfico identificamos primariamente, las entidades y actores que intervienen o inciden más específicamente.

Gráfico 1. Etapas, principales actividades y actores del proceso de



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Resolución 39/2010 de la ex Secretaría de la Gestión Pública y de la Resolución 342/2019.

Autorización de cobertura de vacantes

Esta etapa se refiere a la definición en torno al descongelamiento de vacantes que habilite luego el proceso de concursos. En esas tratativas se conjugan fundamentos de carácter político y técnico y suponen, centralmente, construir la oferta de empleo público a partir de definir la cantidad y el tipo de cargos a autorizar su cobertura mediante los concursos y determinar los organismos destinatarios. El carácter extraordinario del tipo de convocatorias que se llevaron adelante en el período, dada la vigencia del congelamiento de vacantes, implica un intenso proceso de negociación política, sindical e intraburocrática, sobre el que volveremos en los próximos párrafos, luego de presentar la forma que constituye un escenario en que no estuviera vigente esta restricción.

La constitución de la oferta, siguiendo la normativa, que antes del 10 de febrero y del 15 de julio de cada año, la autoridad superior a cargo de los servicios administrativos y financieros de cada jurisdicción ministerial o entidad descentralizada eleva la propuesta de cargos vacantes a ser cubiertos (indicando cantidad por puesto de trabajo según nomenclador al efecto o con la descripción de las tareas y la definición de su perfil de requisitos) para el dictamen del órgano rector.²² De ser favorable, las vacantes se integran a la Oferta Anual de Empleo Público y son objeto de convocatoria ordinaria en el turno respectivo. Además, este mismo órgano determina en cada convocatoria la cantidad de cargos a cubrir mediante convocatoria general para asegurar el porcentaje del 30% establecido en el artículo 31 del SINEP, en el que se admite la posibilidad de reservar hasta ese porcentaje, las ofertas que procedía *prima facie*, por convocatoria abierta y como forma de alentar los ascensos del personal permanente. Sus actores centrales son el titular del

²² Usamos la expresión “órgano rector de empleo público” (OREP) para aludir a secretaría o subsecretaría de Estado a cargo de las materias de empleo público cuyas denominaciones y jerarquía fueron variando en el período. La Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) se mantuvo a lo largo del término estudiado con rango de dirección nacional y como órgano de asistencia y ejecución técnica de las autoridades del OREP. Actualmente, corresponde a las atribuciones de la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGYEP), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto 50/2019). Desde 2016, fue la Secretaría de Empleo Público, dependiente del Ministerio de Modernización (Decisión Administrativa 232/2016) y a partir de 2018 dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto DNU 801/2018). Entre 2009 y 2015, estuvo a cargo de la Secretaría de la Gestión Pública, luego de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa y de la Secretaría de Gabinete, todas dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros (Decreto 1266/2008 y modificatorias).

órgano rector en materia de empleo público y el titular de la jurisdicción ministerial o entidad descentralizada que requiere los cargos a autorizar, a través de autoridad no inferior a subsecretario, y en general y por el tipo de facultades que implicaba, de las subsecretarías o secretarías de coordinación administrativa o similar.

Sin embargo, por la intención de dar rápido cumplimiento a la decisión de proceder a las convocatorias bajo el período de análisis, se rediseñó este procedimiento previsto para las denominadas convocatorias “ordinarias”. La mayoría de las convocadas lo fueron mediante llamados “extraordinarios”. Supone la actuación de un Comité Central de Planificación (conformado por representantes del órgano rector de empleo público, la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda) ante el que la máxima autoridad o su delegado de cada jurisdicción o entidad efectuaba pedido formal de cantidad, nivel escalafonario y función de cada puesto de trabajo que postulaba cubrir. Como consecuencia, emergen con centralidad en esta etapa los representantes del jefe de Gabinete de Ministros y de la Subsecretaría de Presupuesto, además del órgano rector. Los actores sindicales, la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), juegan un papel relevante toda vez que aparecen como directamente interesados en la sustanciación de los concursos de ascenso e ingreso y a través de su participación en la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (COPIC).²³

Fue una revolución desde arriba, no desde abajo (...) fue una iniciativa del órgano rector (...) Era preferible descongelar, que te dijeran cuántos abogados, cuántos ingenieros (...) y que se pusiera inmediatamente en concurso (...) hubo una planificación, como diría, emergente (...) Y la gente de Hacienda acompañó, porque generalmente la gente de Hacienda es la que en materia de gasto siempre está más restringida, pero como de alguna manera habíamos mostrado que financieramente esto no tenía un costo significativo (exfuncionario del órgano rector).

²³ Es un órgano paritario constituido por el artículo 5 del Convenio SINEP, que tiene entre sus funciones interpretar el Convenio con alcance general para asegurar la debida integración de su normativa y la reglamentaria aplicable; fortalecer su adecuada aplicación; elaborar y analizar las propuestas de modificación del régimen establecido por el convenio, entre otras. Específicamente, y entre otras, interviene en la acreditación de la experiencia laboral en el supuesto que sea admisible para puestos de nivel C del agrupamiento general título de nivel secundario completo (arts. 13 y 14 del SINEP) y la extensión de la aplicación de las cláusulas transitorias previstas en los artículos 128, 129, 130 y 131 del SINEP (art.133).

Lamentablemente no es un trabajo rutinario, la normativa a lo largo de todos estos años va cambiando, no es que tenemos un statu quo que se me produce dos vacantes y automáticamente las sacó a concurso, que sería lo lógico (...) sino que son como espasmos (...) son momentos en los cuales estás diez años sin un concurso y de repente hacemos mil concursos (...) pasa a ser una cuestión extraordinaria (...) se para todo en función de llevar adelante y tener éxito en ese proceso (funcionaria de área de personal de jurisdicción).

Así, en el primer momento, marcado por el criterio de proceder al congelamiento masivo de vacantes²⁴ por medio de decisiones administrativas se partió de habilitar una cantidad de cargos para que luego se procediera a la identificación precisa de los puestos de trabajo que serían objeto de convocatoria. Estas convocatorias resultaron expresión de la voluntad política con acuerdo gremial de retomar la normalización de las plantas de Personal y reducir la presencia del personal contratado. Así el número de cargos habilitados fue resultado de negociaciones, más allá de una demanda prevista o planificada técnicamente,²⁵ pero sí marcada por la realidad incontrastable de la gran cantidad de personal contratado y el envejecimiento del personal estable:

²⁴ En 1999 se determinó por Decreto 455/1999 la suspensión de los concursos y un año después la prohibición de la cobertura de cargos vacantes en la planta permanente con la Ley 25237 de Presupuesto Nacional. Luego, “el descongelamiento se instrumentó a partir de la sanción del art. 7 de la Ley 26.337/07, el art. 7 de la Ley 26.422/08 y el art. 7 de la Ley 26.895/13, mediante los cuales se facultó al jefe de Gabinete de Ministros a autorizar, en forma debidamente fundada, las excepciones a la prohibición de cubrir cargos vacantes en el ámbito de la Administración Pública Nacional” (Iacovello y Llano, 2017: 103).

²⁵ Si bien en la normativa se incorporó la figura de Comité para la Coordinación de los Procesos de Planificación de las dotaciones de Personal, en el ámbito de la JGM, no tuvo mayor incidencia en su determinación. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos se impulsó el cálculo de dotaciones óptimas, estrategia que supone el intento de conocer las necesidades reales de puestos de trabajo que cada organismo requiere para poder funcionar convenientemente, pero tampoco se completó. Recientemente, la Resolución 48/2020 de la SGEYP instruyó a las jurisdicciones a realizar un relevamiento del personal no permanente, enmarcado en la normativa sobre ingresos al Estado, afirmando que “es menester efectuar un análisis sobre el estado de situación de la planta no permanente de la Administración Pública Nacional y de la antigüedad del personal en ella, lo que permitirá contar con datos válidos para la planificación estratégica de los procesos de selección a implementarse en los próximos años focalizada en proponer mejoras posibles en razón de un cambio superador dentro de la Administración Pública y contribuirá al diseño, planificación e implementación de la gestión integral de concursos en la Administración Pública Nacional, mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación”.

Fue también todo un proceso donde ganar esos espacios, que fueron al principio limitados, solamente mil vacantes (...) fue una decisión de echarle nafta al motor y darle para adelante (...)

Todos estos procesos empiezan a cobrar velocidad e intensidad en el 2014. La segunda cuestión es que ya se les había perdido el miedo a los concursos, empezaron a salir, empezaron a salir las primeras designaciones, la propia gente presionaba a las autoridades y a los sindicatos para que se hicieran (exfuncionario del órgano rector).

Partir de una cantidad fija de cargos en cada convocatoria implicó abrir un escenario en el cual los diversos organismos entraron en competencia para asegurarse el cupo de cargos financiados. Las entidades con mayor iniciativa política, muchas veces acicateada por la presión gremial, de las jefaturas intermedias y de los propios contratados, así como una mejor capacidad técnica, mostraron mayor preeminencia en este momento de determinación de los cargos y, como veremos, a lo largo de todo el proceso. Esto es coincidente con lo observado por Fihman (2020) respecto de la relevancia de las designaciones para el período 2010-2015, en más de un 70%, en un puñado de cuatro ministerios. Es de destacar que muchos descentralizados menores en dotación también lograron avanzar en la cobertura de sus vacantes, aunque no contamos por ahora con los datos para la totalidad de las convocatorias que permitan estimar el porcentaje de vacantes puestas en juego con relación a la dotación total de cada jurisdicción y entidad o con relación a las vacantes financiadas de las que disponían.

En este sentido cabe destacar que la dimensión técnica se manifestaba, fundamentalmente, en la aprobación del detalle de cargos, sus denominaciones y la determinación de sus perfiles. Ha sido una instancia crítica, señalada en la mayoría de las entrevistas, dominada por el rol central del órgano rector para evitar sesgos en favor de candidatos, errores legales o técnicos en la confección de los perfiles de requisitos, que en uno de los entrevistados sintetizó con la idea que eran “la KGB”. Por un lado, entonces, aparecen las relaciones entre, el órgano rector y las jurisdicciones:²⁶

Es una etapa muy muy compleja (...) Había muchas idas y vueltas con el área que tenía que aprobar el perfil, que no me acuerdo si se llamaba gestión pública, porque cambió muchas veces de nombre, (...) pero había

²⁶ También fueron coincidentes que en la práctica, en casi la totalidad de los casos, el Comité de Selección aprueba lo ya acordado en esta instancia.

una intervención muy directa, un análisis casi semántico (...) fue muy largo, creo que lo que demoró muchísimo los procesos fue toda esa etapa (...) de precisión de los perfiles de los cargos, hasta de los nombres de los cargos (exfuncionaria del área de recursos humanos de jurisdicción).

Secretarios, subsecretarios o gerentes de administración financiera, de la que normalmente dependían las direcciones de personal y las oficinas de personal que hacían el relevamiento en sus respectivas áreas. Eso se trabajaba con la asistencia técnica o no de la ONEP, pero después, justamente para evitar usos y abusos, en la Oficina de Empleo Público había un control técnico, una dictaminación previa, entonces ahí, pelea cotidiana (exfuncionario del órgano rector).

Es un proceso arduo de ida y vuelta con el organismo (...) todas las dependencias te dicen que sus puestos son únicos (...) le ponen un nombre distinto a cargos que son parecidos cuando uno mira las tareas (...) esto fue así, más complejo hasta 2015, a partir de entonces se comenzó con el proceso de estandarización, que si bien fue arduo, se fue avanzando dado que la necesidad de normalización de las plantas fue un aprendizaje (...) en ese sentido las convocatorias internas fueron un gran campo de aprendizaje, había que ajustar las tareas que efectivamente realiza la persona al perfil que se arma y eso generaba una tensión, mostraba desajustes, y había que trabajar mucho porque el objetivo era la normalización de las plantas (funcionaria de órgano rector).

Como veremos a lo largo de distintos momentos del proceso, la incorporación de las convocatorias internas, junto con una centralización del proceso en el órgano rector y que profundizaremos en el próximo apartado, son presentados como un esfuerzo de estandarización para favorecer la eficiencia del proceso especialmente en términos de reducir sus tiempos. Su incorporación profundiza algo que Luxardo (2019) observa respecto del predominio de una dinámica en los concursos como mecanismo de regularización y de promoción dentro del sistema de carrera.

Por otro, la determinación de los perfiles ha sido también una instancia crítica en que se manifestaba un conjunto de tensiones y negociaciones internas entre las áreas de cada jurisdicción y, entre estas y el área de Personal, junto con las negociaciones con el órgano rector, acerca de la definición de los perfiles y cantidad de cargos:

Las áreas chiquititas iban elevando su solicitud a las áreas con mayor jerarquía. Y a medida que subía, iba disminuyendo la cantidad de puestos, para compatibilizar un sector con otro, para que no haya tanta gente acá sino allá (...) Con lo cual empezó una guerra interna por los cargos.

—¿Entre ministerios?

No, entre ministerios y entre compañeros, que es lo más trágico. Tenés cinco personas que están trabajando en un lugar haciendo los cinco la misma tarea, pero se puede concursar un solo puesto (veedor sindical).

En síntesis, la mayor parte de las entrevistas coinciden en que esta es la instancia que ha consumido la mayor parte de los tiempos del proceso, tanto por los aspectos políticos de la negociación como por la dimensión más técnica vinculada a la confección de los perfiles. Con miras a mejorar esto último, el aspecto más técnico del proceso, la ONEP ha avanzado en la estandarización de esta instancia, mediante el desarrollo de una “herramienta de elaboración de perfiles”, que delimita y preestablece las categorías y los campos a completar en un formulario prediseñado y el Nomenclador Clasificador de Puestos y Funciones que si bien se viene avanzando en su desarrollo no ha logrado aprobarse aún y constituye uno de los grandes pendientes.²⁷

Preparación de las bases del concurso y convocatoria

En esta etapa aludimos al conjunto de procedimientos legales y administrativos que permiten materializar la planificación de distintos aspectos que posibilitan iniciar el proceso de convocatoria y reclutamiento y aceptación de postulantes, la invitación a nominar los veedores sindicales y de entidades estatales, la conformación de los comités, la elaboración y aprobación de las bases del concurso, la difusión, la inscripción y admisión de los postulantes.

Como hemos señalado, la etapa anterior concluye con el dictamen favorable del órgano rector sobre la propuesta elevada por la jurisdicción que pasa, entonces, a conformar la Oferta Anual de Empleo Público del SINEP.²⁸ A partir de ello, comienza el proceso preparatorio que implica, primero,

²⁷ Ver propuesta en https://back.argentina.gob.ar/sites/default/files/herramientas_para_la_gestion_nomenclador_vf_1.0.pdf.

²⁸ El órgano rector observa y dictamina acerca de: si se respeta el 30% de los cargos convocables en modalidad abierta que podrán ser convocados por modalidad general, el tipo de convocatoria a aplicar (ordinaria, complementaria, extraordinaria, etcétera), los cargos con reserva, si se trata de cargos de carácter transversal o no, pues hace a la modalidad de organización de concurso, la inscripción en el Registro Central de Ofertas de Empleo Público, asignándole un número

invitar a las entidades sindicales y dependencias oficiales correspondientes a nominar a sus veedores. El reglamento establece (arts. 23 a 25) que son invitados a designar veedores, un titular y un suplente, cada uno de los dos sindicatos (UPCN y ATE), el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a los efectos de velar por la debida igualdad de género, y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fin de asegurar la cuota de discapacidad del 4% establecida en el artículo 8 de la Ley 22431. Tienen función de fiscalización de los procesos, participan en casi todas las instancias,²⁹ rubrican las actas de estar presentes, dejando constancia en acta de todas sus observaciones si las hubiera, que deben ser respondidas en un plazo de cinco días. Esas observaciones son elevadas al titular de la jurisdicción o entidad y consideradas antes de la decisión final.

Vencido el plazo de cinco días para nominar los veedores, se resuelve la integración del Comité de Selección, que se debe abocar de inmediato a la definición de las bases del concurso. Sobre estos puntos interesa detenernos en dos cuestiones: la organización general del proceso y la conformación de los comités de selección.

Sobre la organización general del proceso cabe diferenciar el análisis en dos momentos marcados por la centralización del proceso en el órgano rector que se consolidó en 2019 y aplicó a diversos procesos de ese año. Previamente, el órgano rector dictaminaba sobre la modalidad de organización del proceso diferenciado según se tratara de cargos de carácter “transversal” o “no transversal” (arts. 13 y 14, Resolución 39/2010). El primer caso, incluía los procesos para la cobertura de vacantes correspondientes a puestos de trabajo o función de naturaleza funcional similar o equivalente, o que sean agrupables y cantidad apreciable, de al menos dos jurisdicciones ministeriales y entidades descentralizadas, podían ser realizados en una única instancia central bajo la coordinación y convocatoria del órgano rector, con el objetivo fundamentalmente de lograr economía en los procedimientos. Sin embargo, en la práctica no fue aplicado. Los cargos que integraban unidades organizativas en conexión con las misiones y funciones de los demás órganos rectores de los denominados sistemas transversales de la administración (compras y contrataciones, auditoría, contabilidad y finanzas, gestión del

identificadorio único de uso obligatorio en todas las instancias del proceso y su incorporación a la Oferta de Empleo Público del SINEP, entre otros.

²⁹ Las veedurías sindicales no pueden participar en las reuniones en las que el comité decide contenidos y pruebas que se han de administrar a los postulantes.

personal y la capacitación, informática, etcétera) quedaban fuertemente orientados por estos. En los otros casos, los procesos y comités de selección fueron organizados y convocados por la jurisdicción en cuya dotación se integre la vacante a cubrir, ya que el órgano rector no contaba con recursos suficientes para organizarlos de manera centralizada.

Pero a partir de 2019 se centraliza el proceso, lo que constituye una decisión sustancial que tiene efectos sobre varios aspectos y se enmarca, también, en una mayor institucionalización de los concursos con la creación de la Dirección de Procesos de Selección en 2017 (Resolución 522-E/2017), lo que constituye también otro hito importante.³⁰ En lo que respecta a la organización del proceso, entonces, en 2019 se estableció que

... los procesos de selección serán organizados, convocados y coordinados por la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, quien podrá desconcentrar estas competencias, mediante acto administrativo debidamente fundado (art. 2 de la Resolución 342/219).

A partir de ello, el órgano rector concentra una parte importante de esta segunda etapa, incluyendo designar a todos los órganos de selección.

Antes de esa reforma, el órgano rector formaba parte de los comités de selección con funciones que iban desde un rol que era más acotado a tareas de control o mediador, hasta una intervención activa, como dijimos, en el plano de la determinación de los perfiles y en el cumplimiento lo más estricto posible de la normativa, sin perjuicio del asesoramiento técnico y hasta jurídico correspondientes:

... asegurábamos que se cumpla la normativa, aunque a veces funcionábamos con un rol de autoridad en temas de conflicto (...) cuando había discrepancias surgía como salida el “¿Qué dice empleo público?” (...) también que en las jurisdicciones y con las áreas de recursos humanos que no saben, se descansaba mucho en empleo público (...) o también a veces las letras más altas que generaban más tensiones (funcionaria del órgano rector).

³⁰ Dependiente de la Oficina Nacional de Empleo Público, tiene entre sus principales funciones: intervenir en el diseño, desarrollo e implementación de los procesos de selección de personal; asesorar técnicamente a las áreas de recursos humanos de las jurisdicciones en materia de procesos de selección y reclutamiento de personal; colaborar en la elaboración de la normativa de los procesos de selección de personal; intervenir en la elaboración de la oferta anual de empleo público en el ámbito de la APN.

Teníamos más enfrentamiento con la gente de Gestión Pública que con los propios de la institución. Porque el que participaba de Gestión Pública era demasiado rígido con la aplicación de la normativa, con la interpretación de los requisitos para acceder (...) es un compañero que hace veinticuatro años que está trabajando acá, por ahí decía “Tiene que tener título de Ciencias Sociales”, y el chabón era abogado o periodista y dicen “No es”, (...) Teníamos esas discusiones por las menudencias del texto que para Gestión Pública tenía que ser explícito, y para nosotros tenía que estar en concordancia con (...) primero, la posibilidad de participación de la mayor cantidad de compañeros, y segundo, con el respeto a los que estaban ocupando esos lugares (veedor sindical).

Este cambio lo pone en el centro de esta etapa y acota el rol de las jurisdicciones no sin tensiones:

Al principio fue un shock para la gente de las jurisdicciones, pero ya se incorporó (funcionaria del órgano rector).

... hay esta figura nueva de coordinador concursal, que está puesto por ex modernización, y ahí ves la centralización del proceso (...) no nos termina de cerrar, no tenés margen de actuación (...) yo entiendo la facultad de centralizar en las jurisdicciones que no tienen expertise (...) o no tienen gente para poder llevarlo adelante, entonces que lo tome jefatura, eso me parece bien, pero (...) la figura de coordinador concursal no me termina de cerrar, que sea de afuera no hace a la transparencia, creo que el espíritu debe ser por eso, pero no me termina de cerrar (...) no terminé de entender este cambio de la figura de secretario técnico que estaba muy claro, con este coordinador concursal (...) no me parece que haya sido un cambio positivo (funcionaria del área de recursos humanos).

La aceptación y pertenencia de esta concentración puede comprenderse en la valoración negativa que los distintos actores realizaban sobre las exigencias de algunas etapas del proceso. Sobre la admisión, por ejemplo, se señalaba:

Tuvimos que hacer un trabajo muy intenso de ver cómo hacíamos la inscripción de la gente (...) trabajamos a la par con el Ministerio de Trabajo para que nos cedieran el programa que habían armado (...) para hacer una preinscripción on line que nos facilitó muchísimo las cosas (...) después tuvimos que hacer una inscripción presencial y eran muy masivos (exfuncionaria del área de recursos humanos de jurisdicción).

Volveremos sobre esto al analizar la evaluación de los antecedentes, en la tercera etapa. Antes, el segundo aspecto sobre el que nos interesa hacer foco en esta etapa de toma de decisión es la conformación de la autoridad responsable de cada proceso: el Comité de Selección, posteriormente Órgano Selector.

Los comités de selección son órganos constituidos *ad hoc* para cada cargo o conjunto de cargos convocados y son responsables de llevar adelante las principales actividades de la segunda y la tercera etapa aquí descriptas. Específicamente, la Resolución 39/2010 establece las siguientes: definir las bases del concurso; declarar fundadamente a los inscriptos no admitidos que no cumplan los requisitos mínimos del perfil a concursar; propiciar que se declare desierto el proceso en caso que corresponda; aprobar las grillas y pruebas para cada etapa; evaluar a los postulantes y determinar su calificación; responder las observaciones que hubieran formulado los veedores del proceso en el acta respectiva; elaborar el orden de mérito y remitir a la autoridad que dispuso la convocatoria; emitir opinión en los recursos que se interpongan contra el acto administrativo que apruebe el orden de mérito, entre las más importantes. Están integrados por cinco miembros titulares que son designados por la autoridad competente y están conformados, para puestos que requieran título de grado universitario,³¹ de la siguiente manera: dos expertos con conocimientos, experiencia y antecedentes afines al perfil o función requerida, externos a la jurisdicción u organismo del cargo a cubrir; un representante del órgano rector y dos representantes del titular del organismo en cuya dotación se integre el cargo, que en la mayoría de los casos eran los más altos funcionarios y funcionarias del área de la que dependía ese cargo.

En 2014 (Resolución 468/2014) se modificó este artículo, diferenciando la composición de comités en más tipos, pero que no variaron sustantivamente a los dos anteriores, y luego en 2015 (Resolución 166/2015) se fijó como principio general para todos los casos que por lo menos 50% de sus miembros no deberá estar vinculado laboral o contractualmente con las jurisdicciones o entidades descentralizadas en cuya dotación se integren los cargos, siendo la modificación más sustantiva. Posteriormente, se estableció que podían funcionar, extraordinariamente, con tres de sus miembros (Resolución 166/2015). Finalmente, en el último reglamento aprobado

³¹ Para otros puestos, se establecía que uno al menos uno de los dos expertos debe ser externo, un titular de la jurisdicción, un funcionario de la unidad organizativa a cargo de las acciones de Personal y el superior inmediato del cargo a cubrir (art. 29).

(Resolución 342/2019) se unificaron todas las variantes en un comité de cinco miembros, integrado por dos expertos externos, que se especifica tengan al menos tres años de desvinculación con la jurisdicción si la hubieran tenido, un representante del órgano rector y dos representantes de la jurisdicción ministerial, secretaría de gobierno o entidad descentralizada en cuya dotación se integre el cargo, y solo se mantiene la exigencia de que no más de un 60% sea del mismo género.

Respecto de su composición, en las entrevistas se destacó la pertinencia en cuanto a los perfiles y cantidad de los miembros convocados a conformarlos, aunque no siempre es fácil constituirlos.

La composición del comité me pareció adecuada [respecto de quienes] (...) estaban representadas todas las áreas ejecutivas que formaban parte y todos los miembros tenían un nivel de capacitación alto (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

La gran mayoría eran todos profesionales, directores, coordinadores de área sustantivas de cada secretaría que concursaba (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... vos sabés que eso es ad honorem, entonces, a veces conseguir los integrantes de Comité es muy complejo (funcionaria de área de recursos humanos).

También fue ampliamente compartida la valoración de una excesiva carga de trabajo que el proceso supone para los comités, que dependiendo de la jurisdicción podía verse matizada según la capacidad y asistencia de las áreas de personal de cada jurisdicción, el apoyo e interés político por parte de las autoridades y la cantidad y tipo de cargos que se concursaban en cada comité:

... para mí era muchísimo trabajo (...) Me convocó el subsecretario [a formar parte del comité] (...) y en uno de los mayores errores de mi vida dije que sí (risas) (...) No me imaginé la cantidad de tiempo que iba a insumir (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... nosotros teníamos asignadas tres o cuatro personas de recursos humanos que fueron los que llevaron a cabo este trabajo [la recepción y análisis de la documentación de las postulaciones] que hicieron un laburo increíble, realmente increíble (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... teníamos la suerte, de que fue una prioridad que dio el ministro de estos concursos y de que salieran, fue algo que el ministro dio prioridad y se trabajó (...) yo no te puedo explicar lo que se trabajó fueron semana y semana, horas y horas metidos en un subsuelo (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

Y después el volumen también nos jugó en contra porque por ahí vos eras integrante (...) por ahí un día tenías que ir a la mañana a Economía, al mediodía a la Justicia, a la tarde (...) y además sumabas la actividad normal (...) [y] lo equitativo por ahí tenía que ver con distintos factores, variedad de perfiles. Yo te mando a un grupo, un comité donde hay quinientos cargos de asistente administrativo, es una simplicidad absoluta; son muchos, pero (...) Por ahí te mando un organismo donde tiene tres de acá, tres, tres, tres, y tenés ochenta perfiles, ochenta pruebas y te volvías loco (exfuncionario del órgano rector).

A partir de 2019, con el cambio de reglamento, este actor del proceso cambió de manera sustantiva especialmente en lo que hace, en esta etapa, a la admisión de los postulantes, así como la evaluación de antecedentes de la etapa posterior. Como señalamos al inicio de esta sección el cambio de reglamento, que centralizó los procesos de selección y generó una nueva composición del órgano selector, ahora integrado por el Comité de Selección –que en su composición y la forma de funcionamiento mantiene las características que ya presentamos– y una nueva figura denominada Coordinación Concursal. Esta última, representada por un titular y un alterno que son designados por el órgano rector, que en la práctica asumen la titularidad funcionarios de esa dependencia y como alterno un responsable de personal de la jurisdicción en que se integren las vacantes a cubrir. Cabe aclarar que en la normativa previa, existía la figura de secretario técnico, que llevaba algunas funciones de coordinación, pero en este caso la figura asume un aspecto más amplio de funciones. Entre las principales se destacan:

- a. confeccionar el expediente relativo a la tramitación del concurso; efectuar el análisis de los antecedentes de los postulantes a efectos de formular la nómina de aspirantes inscriptos y excluidos y confeccionar la respectiva acta de aspirantes;
- b. recepcionar la documentación de los aspirantes, comprobando que coincida con la información volcada por los aspirantes en el formulario;

- c. confeccionar los currículums vitae electrónicos;
- d. propiciar que se declare desierto el proceso que no registre aspirantes o que no se cumplan otros requisitos;
- e. labrar el acta en ocasión de la Evaluación de Antecedentes Curriculares y Laborales, que deberá ser ratificada por el Comité de Selección, coordinar las acciones para la consecución de la Evaluación General.

Esta figura absorbe mayormente competencias técnico-administrativas con el objetivo de agilizar el proceso, aunque en buena medida monopoliza la evaluación y calificación de los antecedentes laborales y curriculares de todos los postulantes admitidos. Si bien el comité “debía” ratificarlo, ello en realidad pone en manos de un órgano unipersonal la llave de entrada de las instancias posteriores. Buena parte de estas en lo sustantivo recaía en el Comité de Selección:

Nos costaba mucho reunir al comité, que se pongan de acuerdo para realizar un examen, que después tengan tiempo para corregirlo (...) si bien creo que el tema de los concursos siempre fue de querer hacerse y que la gente tenga la posibilidad de tener estabilidad (...) que la vorágine del día te lleva a que la reunión la pasábamos (...) y me acuerdo que uno de los primeros análisis que hicimos fue el tiempo que llevaban los procesos (...).

Con este cambio normativo trabajamos de manera colaborativa con los organismos y si bien el proceso está centralizado (...) trabajamos de forma conjunta (...).

(...) la figura del coordinador concursal que es quien lleva adelante todo el proceso, que lleva ahora todo el expediente, desde que se inicia hasta que se genera el expediente de designación (...), es para agilizar el proceso, para descomprimir, (...) que el comité se reúna realmente para temas sustantivos (funcionaria del órgano rector).

Esa centralidad tensiona con el conocimiento específico que las áreas de personal o los propios comités tienen respecto de la valoración, por ejemplo, de los antecedentes:

El área de recursos humanos, depende de la convocatoria, pero si estamos hablando de convocatoria general o interna, es quien sabe, conoce a los postulantes, sabe expectativas, motivaciones, su carrera, conoce toda su historia laboral como contrato, es quien debe articular que funcione muy

bien, es quien sugiere los integrantes del comité (...) acompañando a los integrantes del comité, ir con propuestas (funcionaria del área de Personal de jurisdicción).

Siguiendo las actividades de esta etapa, involucra además que la autoridad convocante emita el acto administrativo disponiendo la convocatoria, aprobando las bases del concurso y ordenando las acciones de difusión correspondientes. Sobre la divulgación pública de la convocatoria, vale señalar que se establecen requisitos como la obligatoriedad de dar publicación en el *Boletín Oficial* por al menos quince días antes de la fecha de apertura de la inscripción; en distintas carteleras oficiales gráficas y página web y, en el caso de convocatoria abierta, mediante anuncios por al menos dos días, en dos diarios de mayor circulación nacional como mínimo.

Finalmente, concluye con el proceso de inscripción, al que ya hemos venido haciendo referencia, el cual debe estar abierto por al menos diez días. Representa la etapa de presentación de distintos antecedentes y documentación, según lo estipulado en la convocatoria y las bases del concurso, por los postulantes. Luego de un primer análisis, que supone observar si el postulante cumple o no con los requisitos excluyentes, esta etapa finaliza con la elaboración del acta identificando a los postulantes admitidos y fundamentando los casos de aquellos no admitidos, la cual se comunica mediante su exhibición por tres días en las carteleras y página web preanunciadas.

El éxito o no en el resultado de esta instancia puede medirse en términos de los cargos en los que no hubiera inscriptos o la cantidad de ellos fuera exigua, que descansa fundamentalmente en el trabajo previo de relevamiento y de una buena comunicación, pero también en un conjunto de incentivos más de carácter económico. Con relación al primero, la falta del análisis previo de dotaciones generaba que se llamaran posiciones “saturadas”. Con relación a la comunicación, debe destacarse que el uso de las publicaciones en diarios de circulación nacional tiene un efecto relativo. Por último, cabe tomar en cuenta los niveles salariales del sector público versus privado de referencia (en especial ello afectaba a la atracción de profesionales y técnicos especializados), pero especialmente esto último influyó en la atracción del personal con designaciones transitorias o contratado.

Creo que la clave es lo salarial, hay algo puntual en el tema de los grados, el reconocimiento de antigüedad que exige el contrato al ingresar a la planta permanente, por muchos años uno concursaba e iba al grado cero, eso se fue

modificando de a poco (...) es salarial, es bolsillo (...) entiendo que hay gente que después de muchos años no puede perder dos mil, tres mil pesos (funcionaria de área de recursos humanos de jurisdicción).

Estos incentivos han ido siendo atendidos durante estos años, como la reducción de los requisitos de antigüedad en un 50% para cargos del agrupamiento general y el reconocimiento de grados de trayectoria en planta transitoria a partir del Acta Acuerdo de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo de Trabajo del SINEP, homologada por el Decreto 274/2013, ratificada y ampliada en sucesivos acuerdos paritarios posteriores. También a las modificaciones en materia de reconocimiento de grados para el personal transitorio incorporadas mediante el Título XIV, “de nuevas convocatorias a procesos de selección autorizados en el período 2011-2014”, que fuera luego actualizado hasta hoy, según lo ya reseñado en la segunda sección.³²

Proceso de valoración de los postulantes admitidos

Este apartado se refiere a las cuatro etapas en las que se evalúan los antecedentes curriculares de cada postulante admitido, se procede a la administración y evaluación de las pruebas técnicas, a la realización de las entrevistas y eventualmente la evaluación psicotécnica; todo esto permite al comité de selección resolver, mediante acta, el orden de mérito resultante. Cada una de estas etapas es excluyente y en ese orden sucesivo, es decir, que solo quienes aprueben una etapa podrán acceder a la siguiente.

Las tres primeras se consideran en una escala de 0 a 100 puntos y se aprueban obteniendo al menos 60 puntos en cada una. En la cuarta, se considera una escala de tres valores que va de “muy adecuada”, “adecuada” o “menos adecuada”. Adicionalmente cada una tiene un peso ponderador dentro del total: la evaluación técnica 60%, la evaluación mediante Entrevista Laboral entre un 15 y un 20 dependiente del tipo de cargo a cubrir.

El Comité de Selección es el actor central en este proceso, con excepción desde 2019 de la etapa de evaluación curricular en la que su papel quedó restringido a ratificar los puntajes asignados por la Coordinación Concursal. Es el responsable de elaborar, considerar y publicar los resultados de cada etapa y fundamentar circunstanciadamente la desaprobación de los postulantes que no pasarán a la etapa siguiente.

³² “Los concursos en el marco institucional argentino”, en página 162.

Se describen a continuación las principales características de cada una y las consideraciones que sobre ellas surgieron en las entrevistas. La primera, “Evaluación de antecedentes curriculares y laborales”, supone puntuar cada antecedente del postulante de acuerdo con los requisitos exigidos. Esta tarea la llevaba, como señalamos, el comité, y que con el actual reglamento es llevada adelante por el coordinador concursal basado en la grilla que se confeccionó con el Comité de Selección de acuerdo con la descripción del perfil, y especialmente con los requisitos deseables que allí se hayan establecido. Como señalamos, tanto en términos del volumen físico que suponía gestionar esta documentación como su análisis, es considerado un punto crítico en las entrevistas realizadas de quienes participaron en los primeros procesos, en que las primeras convocatorias fueron las jurisdicciones con mayor capacidad administrativa y las que pudieron sobrellevarlos:

... ahora yo te digo mil y pico de cargos y parece una pavana, pero es un proceso logístico muy muy grande, se necesita demasiada logística, demasiada técnica, para llevar eso adelante (...) mucha tecnología, que a veces la administración pública no cuenta con ello (...) de repente te llaman y te dicen que tenés que concursar mil y pico de cargos y uno hace lo mejor posible, ¿no? (...) En mi caso en particular, después de trabajar tantos años tengo un equipo de gente muy sustentable, (...) y se trabajó de las nueve de la mañana hasta las once de la noche para sacar esto adelante [y gracias a su conformación técnica] (...) nosotros hicimos nuestro propio sistema de inscripción, nuestro propio sistema de levantada de la documentación, de escaneo de la documentación (...), pero hubo mucha inventiva, por eso, pongo hincapié en que esto depende mucho de la gente, del equipo que vos tengas (funcionaria de área de recursos humanos de jurisdicción).

Hubiera sido muy positivo si la gente de recursos humanos hubiera hecho ese primer corte de quienes no cumplían los requisitos para participar (...) eran cientos de curriculum, tenés que revisar una cantidad de material astronómico (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

En la actualidad esto se concentra en el portal Concursar, un sistema electrónico de preinscripción bajo la órbita del órgano rector, que permite cargar y almacenar la información personal, académica y laboral de un postulante, seleccionar los concursos a los cargos que se encuentran en período de inscripción y conservar esa información para futuras convocatorias. Además,

frente a los dos juegos de documentación que por cada denominación de puesto a la que aspiraba una persona, pasaron a pedirse solo dos copias, y se implementó un currículum vitae electrónico, que incluye toda la documentación que trae el postulante, y se sube al sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) de la APN.

Sin embargo, la evaluación de los antecedentes constituía, en especial en los procesos dominantes en el período en que eran percibidos y gestionados por las jurisdicciones y los comités bajo una lógica de regulación de la planta, un espacio importante para garantizar que esos antecedentes fueran bien considerados:

... discutíamos mucho, nos peleábamos, fuertemente (...) y otros comités también (...) teníamos la grilla de puntuación de los antecedentes, entonces (...) por ejemplo un cargo que era para analista principal (...) tenía cinco puntos más si además del título universitario tenía un posgrado, entonces se podía llegar a armar una discusión si el posgrado de esa persona era pertinente al cargo que se estaba postulando (...) o el tema de experiencia laboral en cargos similares (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... el espíritu de alguna manera nuestro, y se lo comentamos a gestión pública, que si bien ponderaba mucho más el examen nosotros queríamos que los antecedentes tuvieran un peso tal que a la hora de un examen igual ganara el que más antigüedad tuviera, más estudios (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

También se hacía muy difícil para gente del Estado de otras áreas ganarle a la gente que ya estaba en [el área] (...) no por nada que hubiéramos generado nosotros, sino más que nada por cómo viene puntuada, los antecedentes (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

La segunda evaluación, la evaluación técnica, tendiente a determinar el grado de conocimiento, habilidades, dominio y posesión de las demás competencias técnicas laborales específicas exigidas para el ejercicio efectivo de la función o puesto de trabajo, es realizada de manera anónima.

Las formas que fueron adquiriendo esas evaluaciones técnicas a lo largo de las diversas convocatorias evidencian una tensión entre la relevancia formal que se les daba, concordante con una mirada que puede ser restrictiva respecto de los mecanismos para determinar esos conocimientos y habilidades, y una transacción entre eficacia y efectividad.

... tema del curso-concurso (...) que parecía una solución técnicamente inobjetable (...) Y no anduvo bien (...) nadie estaba contento en definitiva (...) el hecho de que hubiera mucha cantidad de personal contratado, algunos con alguna actividad importante, aunque no tanta como se dice, vos que hablás con los números. Este (...) ¿qué le vas a enseñar respecto de lo que estaba haciendo el ministerio, de las políticas (...)? No tenía sentido. Entonces más bien se optó porque las bases de concurso tuvieran un temario muy especificado (exfuncionario de órgano rector).

... había muchos grados de libertad para hacer el examen (...) creo que el hecho de que muchos miembros del comité vinieran de la academia jugó en contra porque lo pensaron como un examen académico (...) y no lo es (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... nosotros en el 2011 se hicieron preguntas abiertas, (...) la verdad fue un trabajo (...), pero con la cantidad de cargos del 2014, entre varios comités decidimos hacer multiple choise porque nos iba a permitir ser mucho más objetivos (...) totalmente objetivos a la hora de la corrección y nos iba a resultar mucho más fácil de corregir (...) porque en el 2011 hubo recursos con la corrección (...) porque con texto libre hay criterios más subjetivos (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

Bueno, en el proceso original de 2012 el que definía el concurso era la evaluación. Pero como la segunda parte del proceso, todas las preguntas se publicaron con sus respuestas, era cuestión de estudiar esas respuestas y brindarlas. Entonces todos tenían acceso a lo mismo, con lo cual la etapa de evaluación se acható (veedor sindical).

Actualmente, esta evaluación consiste en dos instancias: una evaluación técnica general que examina las competencias generales requeridas para el perfil del puesto y se realiza de modo digitalizado y se compone de preguntas estructuradas, elaboradas entre la ONEP y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y cuyas guías de estudio se encuentran disponibles en el portal Concursar. La Coordinación Concursal labra el acta con el puntaje obtenido por cada postulante, para ser luego ratificada por el Comité de Selección. Por otro lado, está la evaluación técnica sustantiva que confecciona el Comité de Selección y cuyo fin es determinar el grado de conocimiento, habilidades, dominio y posesión de las competencias técnicas laborales específicas exigidas para el ejercicio efectivo de la función o puesto de trabajo. También, el comité corrige esta evaluación y labra el acta correspondiente. El peso de cada una de estas dos evaluaciones es del 50%.

Cabe destacar que en el caso de las convocatorias internas solo se aplica la primera de estas dos y se da por cumplida la entrevista laboral.

Cualquiera sea su modalidad predomina, como señalamos, una tensión entre la validación de la pertenencia del procedimiento en términos de imparcialidad y mérito, frente a su aplicación a quienes vienen desempeñando estas funciones hace años:

... le estábamos tomando examen, sobre todo te hablo de la gente que estaba en el ministerio hace más de quince años, era una locura (...) a ver, era una parte que había que hacer porque era algo que exigían los procedimientos (...), pero el 80% estudió, todo el mundo estudiaba, porque en algunos casos había más personas que los cargos, entonces las personas sabían que en el examen tenían que darlo todo porque podía dejarlos afuera (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

... fue muy imparcial (...) ganó gente que, si me preguntás a mí o a mis jefes, hubiéramos preferido que no hubiera ganado (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

Eso también es problemático, estar concursando (...) gente que está hace veinte años, y que no termina ganando (...) y que es problemático porque continúa trabajando bajo ley marco, con una motivación menor (...) es una situación compleja porque tiene lugar en un marco irregular (exfuncionario de jurisdicción, miembro de comité de selección).

En relación con la tercera evaluación, la fase de entrevistas personales, el comité acuerda previamente la duración de la entrevista (no más de dos horas) para cada uno de los dos momentos en que se desarrollará; la guía de entrevista; la ocasión en la que se procederá a calificar al postulante al final de la jornada; la asignación de los 100 puntos para la apreciación de las competencias laborales que se hubiera previsto en las bases del concurso.

Esta instancia de evaluación no es particularmente valorada como relevante en las entrevistas realizadas, más bien son presentadas como instancias breves, más una formalidad, en que los márgenes para valorar son muy acotados y sirven para detectar aspectos muy excepcionales, muy gruesos de la motivación del postulante o de sus conocimientos técnicos. Sin embargo, aparecen dos testimonios que enfatizan dimensiones que vale destacar. Por un lado, la idea de que permitía favorecer a uno u otro candidato cuando las diferencias en el puntaje previo eran muy ajustadas: *“Funcionó como un espacio muy discrecional, sí. Sobre todo cuando estaba esta posibilidad de*

aprobar con poco, sin bochar a nadie” (veedor sindical). Otra que las valora en aquellos postulantes externos a la administración *“entrevistaste a gente que no conocías, en una entrevista que si te podía dar alguna herramienta, que ahí sí vos le podías preguntar por qué quería trabajar en la administración pública”* (funcionaria de jurisdicción, miembro de comité de selección).

Finalmente, la fase de la evaluación del perfil psicológico tiene como objeto ponderar la adecuación de las características de personalidad y de las competencias necesarias vinculadas con el mejor logro del desempeño laboral efectivo en el puesto de trabajo. Es llevada adelante por un profesional matriculado que evalúa considerando una escala de tres valores: “muy adecuada”, “adecuada” o “menos adecuada”. En general, esta instancia no es ponderada en las entrevistas; algunos veedores han destacado que si bien asisten a las reuniones del Comité, en las que se considera el resultado de la evaluación del referido perfil, no han indagado más detalles sobre su valoración.

Al finalizar el proceso, el comité elabora el orden de mérito considerando los resultados de las etapas, para lo cual suma los puntajes ponderados obtenidos en cada una de las tres primeras multiplicándolos luego por el coeficiente que la normativa establece según el resultado obtenido en la cuarta etapa. Este orden de mérito se eleva a la autoridad convocante que resuelve y notifica a los interesados. Cada orden de mérito tiene una vigencia de seis meses a partir de la fecha de designación del primer candidato.

La etapa de incorporación

Una vez que el orden de mérito es aprobado por la autoridad convocante y notificado, se podrán interponer, de considerarse, recursos administrativos conforme a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Concluidos los plazos para presentarlos y sustanciarlos, la autoridad convocante realiza las acciones tendientes a la designación y asignación de las vacantes de acuerdo con el orden de mérito, a su notificación, a la verificación del certificado de apto psicofísico y a la recepción de la documentación y conformación del expediente³³ para efectuar las designaciones. Es una etapa que muchas

³³ Este incluye, entre otros, la resolución aprobatoria del orden de mérito definitivo, constancias de la notificación del orden de mérito, la certificación de inexistencia de recursos administrativos pendientes de resolución, de la situación de revista de los trabajadores al momento de la inscripción al concurso, del financiamiento para el ejercicio presupuestario en curso. En el caso que se propicie designar a quien no ocupara el primer lugar en el orden de mérito, se deberá adjuntar el desistimiento expreso de sus predecesores.

veces se destaca como de sucesivas idas y vueltas, y que exige un trabajo muy minucioso y ordenado de las áreas de Personal:

[Lo que] estamos haciendo es formar un manual de procedimientos para que cualquiera pueda hacer esta tarea (...) yo le pongo el plus, que eso no tiene que ver con el equipo que lleva el expediente de designación, de los acuerdos que tenés que tener de por dónde pasa el expediente (...) vos ves el expediente y tenés que entenderlo, entonces acordar (...) parece una pavada, (...) creemos que lo electrónico sirvió muchísimo porque ordenó muchísimo (...) el proceso de formación tuvo que ver con eso, con entender las actuaciones administrativas, y leer la normativa y machacar (...) que no vaya el expediente y me vengan a pedir algo más (funcionaria de área de personal de la jurisdicción).

A partir de allí, el órgano rector dictamina sobre la corrección de las características del concurso, del grado escalafonario en el que se designa al concursante y del proyecto de designación. La etapa ha sido particularmente destacada como problemática en las entrevistas. Se señala sus excesivos tiempos, especialmente en las primeras convocatorias, originado por lo estipulado en el Decreto 491/2002 que concentraba las facultades de designación en el titular del Poder Ejecutivo, y parcialmente subsanado con la descentralización de las designaciones (Decreto 223/2016) en la máxima autoridad de la jurisdicción.

Todavía hay muchos que están así [con orden de mérito sin designación], en suspenso en esa etapa. Y el problema lo tenés en lo jurídico que el orden de mérito no te da derecho a nada. No es que tenés derecho, podés demandar al Estado para que te nombre. Ensayamos una vez la vía de inhibir al Estado de nombrar a nadie en ese mismo puesto, pero como el Estado sabe que el puesto se puede llamar “vendedor de berenjenas” o “asistente comercial para la materialización de dinero a cuenta de la berenjena”, que es lo mismo. Entonces no tiene mucho sentido. (...)

El mayor tiempo viene después del orden de mérito, por las impugnaciones que pueden explicar algún retraso, pero también por la falta de decisión de acompañar la designación. Porque entre el orden de mérito y la designación tenés un paréntesis que a veces te lleva cinco años (veedor sindical).

Producida y notificada la designación, la persona tiene un plazo de treinta días para comenzar a prestar servicio. De no presentarse en ese plazo, se

designará al siguiente candidato. Tanto el director o superior de la unidad en la que preste servicios el designado como el titular de la unidad de personal son responsables de la ejecución de las actividades de inducción del funcionario en período de prueba. Además de realizar actividades de inducción, reguladas por la Resolución de la ex Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 384/2014 y que entre otros aspectos crea el Programa General de Actividades de Capacitación para Ingresantes, su desempeño se evaluará a los seis y once meses y, finalmente, a los doce meses se adquiere el derecho de estabilidad. Estos últimos pasos, luego de la designación, no han sido objeto de análisis en el presente trabajo.

Principales hallazgos y líneas futuras

A lo largo de este trabajo hemos abordado el proceso de concursos en el ámbito del SINEP, describiendo lo ocurrido entre 2009 y 2019 y analizando las experiencias de los actores en cuatro de los ministerios que reunieron la mayor cantidad de procesos. Y lo hemos hecho conscientes del impacto que este tema tiene sobre los niveles de calidad institucional, pero también, por su repercusión sobre una de las dimensiones claves de las capacidades estatales: las personas que animan a las dependencias públicas.

En tal sentido, avanzamos en identificar los alcances de ese proceso, el conjunto de etapas que lo componen, los actores involucrados en cada una de ellas y ciertas lógicas y dinámicas que se encuentran presentes en él. Y nos interesó hacerlo, no solo tomando en cuenta el andamiaje jurídico administrativo que articulan y rigen a estos procesos, sino también a partir de las voces de los involucrados, quienes, con sus miradas, percepciones e intereses, permiten realizar un recorrido más enriquecedor. Al respecto, emerge como trabajo futuro incluir la perspectiva de los y las concursantes que hayan o no coronado con éxito sus participaciones.

A partir de la exploración realizada, son diversos y variados los elementos que ayudan a pensar en los desafíos y oportunidades que este proceso viene afrontando. En esa línea, a continuación, presentamos los principales hallazgos.

- Si bien se destaca la voluntad política por avanzar en el proceso de concursos, tantas veces postergado, este ha adquirido un estilo discontinuo e intermitente, fruto del juego de necesidades, intereses o aspiraciones de diversos actores gubernamentales, funcionariales

y gremiales, así como de los atascos y capacidades relativas para gestionarlos y, en su momento, concluirlos con las designaciones de rigor. De este modo, ha quedado lejos de ser el resultado de demandas regulares surgidas desde los diversos organismos públicos, adquiriendo por tanto un marcado sesgo arriba-abajo.

- Hacer un análisis minucioso de sus resultados enfrenta la dispersión, vacíos y fragmentación de información del proceso, un aspecto que debe revisarse en términos de fortalecer la transparencia de los procesos, avanzando en sistemas de información transparentes y oportunos.
- Pese a haber sido lanzada una buena cantidad de los concursos, el porcentaje de designaciones no ha sido lo esperable por los esfuerzos e inversiones realizadas. Las rémoras y demoras en su concreción, hecho que es fuente de decepción sobre el proceso de concursos en general, parece responder a dos cuestiones: por un lado, la necesidad de dar cumplimiento a todos los resguardos jurídicos y procedimentales del caso, y por el otro, a la férrea centralización de todo nombramiento a cargo del titular del PEN (Decreto 491/2002 y modificatorios). Este último punto ha sido subsanado recientemente al haberse vuelto a facultar a los ministros para designar a los vencedores de los concursos (Decreto 223/2016), aunque no parece que haya elevado sustancialmente, por ahora, el porcentaje de designados.
- Se advierte la carencia de un sólido procedimiento de planificación de las dotaciones (de corto, mediano y largo plazo), en especial hasta 2015, aunque posteriormente se observa un intento importante para la determinación de dotaciones óptimas sin que parezca haber sido suficiente para orientar los procesos de selección.

En buena parte de estas discusiones se percibe el peso de la lógica presupuestaria y fiscal que siguió jugando un papel relevante al poner límites en la cantidad de cargos financiados disponibles, al margen de toda consideración explícita y transparente acerca de cuántos de ellos eran necesarios.

Emerge frente a ello una pregunta anterior que no hemos abordado, pero que es central, en torno a si es posible cambiar el sentido de la oferta de concursos para volverla un proceso permanente que surja de relevamientos de necesidades sistemáticos realizados por los organismos públicos.

- Por otra parte, queda por develar si la reciente concentración en un órgano administrativo unipersonal (coordinación concursal) integrante del órgano de selección, ha contribuido a garantizar la imparcialidad y objetividad en el tratamiento de los datos y en la calificación del candidato en la primera etapa del proceso. También en qué medida supone, en pos de reducir la sobrecarga de trabajo, sacrificar conocimientos sectoriales que las áreas de Personal y el propio comité tiene para sopesar más minuciosamente los antecedentes. Habrá que seguir explorando y evaluando si la centralización extrema dispuesta desde 2019 podría sostenerse y justificarse cuando operen las convocatorias generales y abiertas.
- También se detecta la sobrecarga de trabajo que el carácter discontinuo y voluminoso de estas convocatorias extraordinarias impuso a las unidades de personal. La repentina oleada de tareas y exigencias que demanda cada nueva convocatoria sobrepasaba sus capacidades y pericias desentrenadas después de tantos años sin procesos de concursos. Por ello, se hace sentir la falta de cumplimiento de un esquema semestral de convocatorias ordinarias, que dote de previsibilidad a la tarea por realizar y genere un flujo continuo de trabajo sin sobrecargas. No parece haber excusas después de tantos años para que la administración incumpla con el propio esquema de convocatorias ordinarias semestrales para dar curso a los procesos.
- La sobrecarga de trabajo no solo afectó a las áreas de Personal de las jurisdicciones, sino también tensionó la tarea del Comité de Selección y la del órgano rector. En ello, no debemos descartar la falta de personal especializado con capacidad para participar en distintas jurisdicciones y para distintos puestos, muchas veces simultáneamente, y dar cumplimiento estricto de la normativa, los preceptos de imparcialidad y la calidad técnica de los procesos. Sobre ello pesó también la no implementación del Registro de Especialistas previsto originariamente y ahora suprimido.

En este sentido, se advierte que esa tarea ha implicado cansancio y sobreexigencia para los jurados, lo que plantea la necesidad de revisar las condiciones de participación del personal interno que actúa como tal y la de aquellos externos a la administración, en términos del reconocimiento de su tarea, incluso monetario.

- No obstante lo anterior, se observa un progresivo aprendizaje organizacional que alumbra la posibilidad de mejorar la *performance* y calidad general del proceso bajo estudio. Así, por caso, el uso de herramientas informáticas que se ha ido ampliando, por ejemplo, para proceder con la inscripción de la postulación y de la documentación respaldatoria no resulta menor y ha sido conveniente, especialmente, cuando las inscripciones a los concursos se cuentan de a cientos de postulantes. La consolidación de este proceso, a su vez, podría reportar beneficios en términos de una mayor articulación y cooperación entre los actores involucrados, contribuyendo así a reducir los resquemores y la desconfianza.
- Respecto de la definición de los perfiles, se hizo sentir la ausencia de un nomenclador tal como está comprometido en los convenios celebrados, y las dificultades técnicas para definir los perfiles de requisitos y competencias a exigir en los postulantes. Este tema no resulta menor, en la medida en que en torno a esa definición se juega una doble tensión: en primer lugar, entre la legalidad y la objetividad de dichos perfiles y las tendencias a un cierto permisivismo en su definición; esto es, entre perfiles “a medida” y perfiles “imparciales”, tensión que obliga al órgano rector a actuar con firmeza para sostener a estos últimos. En segundo lugar, entre las ventajas que debieran ser reconocidas a la “antigüedad” o “permanencia” en el servicio, frente a la acreditación fehaciente de la idoneidad y el derecho de los demás ciudadanos de acceder a la administración pública. Ambas tensiones abren un juego de presiones para favorecer la participación de quienes ya venían ocupando funciones en las jurisdicciones convocantes, así como también la participación del personal contratado.
- En cuanto a la capacidad de atracción de candidatos, hemos encontrado en diversas manifestaciones y entrevistas que la presencia del personal contratado con salarios más altos con relación a los puestos de trabajo a los que podría aspirar jugó (¿juega?) como un desincentivo importante. En este caso, la tensión entre salarios presentes más altos y alcanzar estabilidad, pero con salarios más bajos, remite a una problemática más amplia de cómo se están gestionando los contratos en la administración pública.
- Por último, podríamos señalar que los procesos de selección están institucionalizados, pero aún hay desconfianzas en el juego limpio

en torno a ellos. Si esto responde o no a sospechas fundadas, está en cuestión, pero lo cierto es que en diciembre de 2015 y de 2019, cada gestión de gobierno revisó los efectuados por el anterior. Acaso quedan como preguntas las siguientes: ¿cuáles son las condiciones requeridas para eliminar dicha desconfianza en torno a este proceso tan crítico para el funcionamiento del Estado?, ¿asegurar e incrementar la incorporación de organizaciones académicas, colegios profesionales o veedurías de representaciones organizativas de la sociedad civil constituyen alternativas que podrían garantizar un adicional de transparencia y confianza?, ¿no será hora de plantear la necesidad de que en estas materias haya procesos sistemáticos y formales de consulta y búsqueda de consenso entre los actores políticos o al menos entre los partidos políticos con representación parlamentaria?

En este sentido, importa que habiendo sido ratificado el derecho a la estabilidad propia del funcionario público por el Máximo Tribunal, su selección por idoneidad en condiciones de igualdad ciudadana se transforma en una pieza clave, no solo para la administración pública y su gestión, sino que también es de sumo interés para toda la ciudadanía.

Desde lo académico parece oportuno convocar a más y mejores estudios sobre estos temas, de los que hemos podido dar cuenta de su relativa escasez. En especial, nos alentamos y alentamos a otros para profundizar la perspectiva con la que hemos iniciado estos estudios, como el presente: inteligir desde las perspectivas y vivencias de los actores directamente concernidos en estas cuestiones, más allá de la posibilidad de enfocar estas temáticas desde otros puntos de vista.

Anexo

Tabla 1. Ejercicio de reconstrucción de los tiempos del proceso

DEPENDENCIA	Autorización de cobertura (A)		Asignación de cargos (B)		Tiempo 1 (A-B)		Conformación de comités (C)		Tiempo 2 (B-C)		Llamado a concurso (D)		Tiempo 3 (C-D)		Orden de mérito (E)		Tiempo 4 (D-E)	
	Dedición administrativa	Fecha	DA o Res ex SGyCA JGM	Fecha	Res Juris	Fecha	Res Juris	Fecha	Res Juris	Fecha	Res Juris	Fecha	Res Juris	Fecha				
Ministerio de Desarrollo Social	506	08/11/12	30	30/12/13	417													
			31	30/12/13		1333	22/05/15	508			1477	09/06/15	18		2734 a 2740	09/10/15	122	
	1126	08/11/12	32	30/12/13		1334	22/05/15				1478	09/06/15			3018 a 3020	29/10/15	142	
			33	30/12/13		1335	22/05/15				1479	09/06/15			3149	11/11/15	155	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	609	08/11/12	33	30/12/13		1336	22/05/15				1480	09/06/15			3239	02/12/15	176	
			34	30/12/13		1337	22/05/15				1481	09/06/15			3243 y 3245	03/12/15	177	
	506																	
	1126	08/11/12	7	13/12/13	400	Disposición 116 de la Sub Coord Tec /Ad	03/07/15	567			Disposición 117 de la Sub Coord Tec /Ad	06/07/15	3		908	09/12/15	156	
Ministerio de Educación	609	01/08/14	731	30/12/14	151													
	506	02/12/09	593	29/12/10	392	872	12/05/11	185			1060	30/05/11	18		34	19/01/12	234	
	506	02/12/09	593	29/12/10		872	13/05/11	135			1060	31/05/11	18		116	13/02/12	238	
	609	01/08/14	565	17/09/14	47	2.347	22/12/14	96			183	30/01/15	39		1.638	29/06/15	150	
Ministerio de Trabajo	506	02/12/09	180	15/04/10	134	619	11/06/10	57			670	06/07/10	25		266	23/03/11	260	
	609	01/08/14	646	09/12/14	130	1.371	15/12/14	6			74	04/02/15	51					
	PROMEDIO				239	PROMEDIO		211			PROMEDIO		22		PROMEDIO		181	

Fuente: Elaboración propia basada en *Infoleg y Boletín Oficial*.

Bibliografía

- Bello, Marcelo A. (2018). “Diseño de evaluación de procesos sobre el proceso de selección por concurso del SINEP para el ingreso de personal a la planta permanente de la Administración Pública Nacional en cargos profesionales transversales”. Trabajo Final para la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas, UNSAM.
- Chudnovsky, Mariana (2017). “La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 69, pp. 5-40.
- Diéguez, Gonzalo; Rubio, Jimena y Zuvanic, Laura (2019). *Reformas para jevarquizar la dirección pública y mejorar la gestión del Estado. Metas estratégicas para transformar Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Fernández, Ana Laura y González, Mariana L. (2020). “Empleo público en Argentina: características y cambios en su composición y formas de contratación entre 2003 y 2018”. *Trabajo y Sociedad*, n° 35, vol. XXI, pp. 545-571.
- Fernández, Víctor Ramiro; Güemes, María Cecilia; Magnin, Juan Pablo y Vigil, José Ignacio (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- Fihman, Daniel (2019). “Los concursos para el ingreso al Servicio Civil de Argentina. Un estudio sobre su implementación en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo Público entre 2010 y 2015”. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en: RIDAA-UNQ, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1808>.
- (2020). *La profesionalización del Servicio Civil. Un estudio sobre la implementación de concursos para el ingreso al empleo público en Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes - Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- Iacoviello, Mercedes y Llano, María Mercedes (2017). “Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino”. *Temas y Debates*, n° 33, pp. 91-105.
- Iacoviello, Mercedes; Tommasi, Mariano y Zuvanic, Laura (2002). “Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso Argentina”. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Políticas, Buenos Aires.

- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) (2018). *Informe Trimestral de Empleo Público (ITEP)*, a. 1 n° 1, diciembre.
- Isuani, Fernando J.; Pereyra, Elsa y Serafinoff, Valeria (2018). “Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente”. *GIGAPP Estudios Working Papers*, n° 105, pp. 526-547.
- López, Andrea y Zeller, Norberto (2015). “El empleo público en el Estado nacional (1983-2012): continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 4, n° 8, pp. 27-47.
- Luxardo, Diego (2019). “El patronazgo en los tiempos del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la APN de la República Argentina. Nuevos escenarios de un lastre atávico”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 19, n° 32, pp. 173-196.
- Magalio, M. y Fera, M. (2002). *El derecho del trabajo según la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Examen de la doctrina de sus fallos, evolución y tendencias actuales*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2009). “Los procesos de selección de personal en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa. Características significativas de los procesos convocados entre el 1° de enero de 1993 y el 30 de noviembre de 2008”. INAP.
- (2012). “Clima laboral V. Algunos aspectos significativos de las condiciones y clima laboral del personal de la Administración Pública Nacional comprendido en el Convenio Colectivo de Trabajo General, Decreto N° 214/06”. Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: https://issuu.com/andresbf/docs/informe_clima_v__9__onep_1.1para_w.
- (2014). “Informe de la gestión de la autorización y convocatoria para la apertura de cargos vacantes financiados en el ámbito del convenio colectivo de trabajo general para la administración pública nacional (Decreto N° 214/2016)”. Mimeo.
- Oszlak, Oscar (2008). “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización”. Proyecto OEA-PNUD: La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina, Washington DC.
- Patrucchi, Leticia; Salas, Eduardo y Isuani, Fernando (2020). “La vuelta a los concursos en el Estado argentino: algunos rasgos y desafíos”. En Pando, Diego (comp.), *La Administración Pública en tiempos disruptivos*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

- Pomares, Julia; Gasparin, José y Deleersnyder, Diego (2013). “Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación”. Documento de Trabajo N° 117, CIPPEC.
- Salas, Eduardo A. (2015). “Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina”. Trabajo presentado en el XX Congreso Internacional del CLAD, noviembre, Lima.
- (2018). “Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en la administración nacional de Argentina”. GIGAPP Estudios Working Papers, n° 109, pp. 606-650.
- Salas, Eduardo A. y Wegman, Marcelo V. (2016). *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Disponible en: <https://aaeap.org.ar/bibliotecas/para-el-servicio-civil-que-merece-un-pais-en-serio/>.

Capítulo 5

¿Quién y cómo le pone el cascabel al gato?

El dilema de generar capacidades estatales en agencias regulatorias

*Jorge Depetris**

Introducción

Cuenta una antigua fábula que un grupo de ratones, cansados de tener que soportar la presencia amenazante de un gato, deciden colocarle un cascabel, para de ese modo anticiparse al peligro que suponía; sin embargo, aunque todos acuerdan en que es un excelente plan, ninguno de ellos se anima a realizar la tarea, por lo que la situación se mantiene igual que al principio.

Esta fábula describe a la perfección las actitudes que suelen observarse cuando se debate la instalación de un aeropuerto, una cárcel o una zona roja; todos lo consideran beneficioso, pero nadie quiere que sea en su ciudad o su barrio.

Con las agencias regulatorias sucede algo similar, queremos que funcionen bien, que sean profesionales, pero que no nos molesten y no sean costosas. Queremos un barrio seguro, que se combata al narcotráfico, pero no queremos

* Docente estable de la Maestría en Desarrollo y Políticas Públicas de la Universidad Nacional del Litoral, funcionario de carrera y exdirector de Riesgo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (Afip), doctorado en Flacso Argentina y MPA en la Universidad de Harvard.

que la policía cueste demasiado o pagar más impuestos, y menos aún que un hijo o hija elija la profesión policial. Queremos cuidar el medio ambiente, pero no estamos dispuestos a renunciar a industrias que contaminan, porque generan empleos y bienestar.

Sparrow (2016) sostiene que trabajar en regulación a veces puede ser un trabajo miserable, todas las personas quieren dedicarle el menor tiempo y recursos al tema; las organizaciones suelen ser hostiles al control, prefieren obviarlo, sin embargo, si algo sale mal, quieren tener el reaseguro de alguien a quién echarle la culpa (¿chivo expiatorio?).

Este artículo se centra en la ingrata tarea de “ponerle el cascabel al gato”, de pensar cómo se construyen capacidades estatales en agencias regulatorias (AR) frente a los enormes desafíos que nos presenta una sociedad en medio de profundos cambios.

Entonces las preguntas centrales que guían todo el trabajo son: ¿se pueden crear capacidades en las AR en el contexto actual?, ¿cómo se componen?, ¿cuáles son sus características? Y, finalmente, ¿por qué son efectivas?

La respuesta a la primera pregunta es sí, se pueden crear capacidades estatales reemplazando el actual modelo industrial por un “modelo estratégico digital” (MED).

La respuesta a cómo se compone incluye aspectos hoy no contemplados en las AR como: a) estrategia; b) gestión operativa orientada a la solución de problemas; c) herramientas digitales; d) intervenciones quirúrgicas.

Sus características son asimilables a lo que los autores clásicos describen para la creación de capacidades estatales en forma genérica.

El porqué es simple de comprender, complejo de solucionar. Nuestra sociedad del riesgo (Beck, 1998) se encuentra en medio de una fuerte y rápida transformación, también el mundo del ilícito, en que el caos propicia el incumplimiento de las reglas a la vez que se fortalecen y digitalizan las organizaciones criminales. Frente a ello el MED se plantea un Estado ágil, flexible, anticipatorio y abierto que permita enfrentar estos desafíos. La complejidad consiste en que las burocracias weberianas o “industriales” no son adeptas al cambio.

Sin embargo, para poder crear esas capacidades es indispensable remover dos obstáculos que se ciernen sobre la sociedad, una amenaza y una debilidad.

La *amenaza* tiene tres aspectos: a) las agencias regulatorias tienen serios déficits para enfrentar los ilícitos comunes cuando se sofistican; b) son totalmente incapaces de enfrentar los nuevos delitos o las amenazas digitales; c) el tiempo no es neutral, empeora gravemente las cosas.

La *debilidad* tiene tres aspectos: a) el sesgo de la sociedad que no quiere ver los problemas regulatorios en su magnitud, una suerte de “avestruz” que esconde la cabeza frente a los peligros inminentes; b) “desplazamiento de objetivos” de la burocracia o su tradicional resistencia al cambio; y c) el falso dilema de mano dura, mano blanda.

Este trabajo comienza analizando los obstáculos para el cambio (las debilidades y amenazas), luego postularemos la hipótesis (el MED) y sus componentes; continuará con sus características (la literatura de capacidades), presentaremos la evidencia empírica que abona la hipótesis y su análisis permitirá hilvanar la teoría con la práctica, de allí se deduce la respuesta de por qué; para culminar, agregaremos las conclusiones y unas palabras finales.

El problema

Amenazas

El modelo industrial no logra ser eficaz para: a) resolver viejos desafíos, b) nuevos desafíos, y c) el paso del tiempo tiende a agravar la situación.

Amenaza 1: Viejos problemas irresueltos

Cuando la sociedad era menos sofisticada, la organización y los procesos de los organismos de regulación, más allá de excesos y críticas puntuales a su actuación concreta, eran idóneos para resolver los dilemas que enfrentaban. Sin embargo, hace ya al menos un par de décadas que han sido superados largamente en distintos ámbitos.

Podemos mencionar, como ejemplos, los fracasos sistemáticos en América Latina para enfrentar el narcotráfico, los homicidios, las maras y la inseguridad en general (Chabat, 2010; De Sousa, 2004; Bailey y Taylor, 2009; Bergman, 2018; Prieto, 2012); los organismos tributarios que no pueden luchar contra la evasión fiscal frente a la complejidad de la arquitectura societaria y financiera; las aduanas que tiene serios problemas para controlar el contrabando y el narcotráfico (Depetris, 2012 y 2018), el fracaso global para controlar el lavado de dinero (Odinot *et al.*, 2016; UNDOC, 2018; Savona y Riccardi, 2019), los mercados clandestinos (Dewey, 2015 y 2017) los ilícitos que afectan el medio ambiente (Massé y Le Billon, 2018) y los números alarmantes que presenta el tráfico de personas (Ossona, 2017).

Si bien los ilícitos sofisticados suelen ser pluricausales, es evidente que el modelo industrial es incapaz de enfrentarlos.

Amenaza 2: Las organizaciones criminales digitales y los fraudes comunes se sofistican

Las organizaciones criminales (OC) han incrementado significativamente su poder como consecuencia de dos fenómenos: la globalización y las herramientas del nuevo paradigma digital. Para explicar los efectos de la globalización sobre las OC es ilustrativo el párrafo de Moisés Naím, ex director de la revista *Foreign Policy*:

Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados. [...] además de la dificultad de combatirlo por su carácter transnacional, es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes (Naím, 2013: 1).¹

La gran preocupación por el crecimiento de estas organizaciones y por la incapacidad del Estado para controlarlas expresada por Naím es compartida por los académicos más importantes que estudian este fenómeno en los países desarrollados (Novakoff, 2016; Leuprecht, Aulthouse y Walther, 2016; Otey, 2015; Varese, 2011; Cockayne, 2007; Felbab-Brown, 2014; Fijnaut, 2016; Naím, 2012), también en América Latina (Chabat, 2010; Kessler, 2011; Duncan, 2008; Souto Zabaleta y Vásquez, 2007; Dewey, 2015; Depetris, 2012), e informes de organismos internacionales (ONU-UNDOC, 2016a y 2016b).

El segundo fenómeno es la utilización por parte del mundo delictivo de herramientas provenientes del nuevo paradigma digital. Se observan tres fenómenos: a) el nacimiento de OC “puramente digitales” que realizan toda su actividad fraudulenta exclusivamente en la web; b) OC tradicionales están

¹ Este párrafo capta brillantemente las dos ideas claves que representan el problema de este trabajo. La amenaza que representan las organizaciones criminales con la globalización y la debilidad que tiene el Estado “actual” para enfrentarlo.

utilizando la tecnología para cometer sus delitos; c) delincuentes comunes que también utilizan herramientas digitales.

Las OC puramente digitales —que según la literatura son una minoría—, se vinculan principalmente al cibercrimen o el lavado de dinero (Leukfeldt y Kleemans, 2017; Savona y Riccardi, 2019; Wall, 2007).

Los casos vinculados a organizaciones criminales “*off line*” recurren a algunos elementos de la nuevas tecnologías, para reducir su riesgo o aumentar su rentabilidad (Werner y Korsell, 2016; Wall, 2007; Bulanova-Hristova y Kasper, 2016; Odinot *et al.*, 2016; Schneider, 2016; UNDOC, 2015).

Finalmente, el crimen común también se sofisticada para desafiar a las agencias regulatorias, como lo afirman numerosos académicos (Holliday, Levy y Reuter, 2014; Leukfeldt y Kleemans, 2017 y 2019; Ladegaard, 2018).² Algunos ejemplos de uso de herramientas digitales son:

- El uso de mecanismos de encriptación para las comunicaciones, de esta manera inutilizan las “escuchas telefónicas”, herramienta clave para la investigación criminal.
- El hackeo de sistemas para poder cometer delitos *off line*, en momentos claves.
- El uso de la Deep Web para la comercialización de drogas, pedofilia, armas, etcétera, y todo tipo de mercados ilegales.
- Las criptomonedas para los pagos delictuales o el lavado de dinero.
- El uso de espacios virtuales y sitios especializados para reclutamiento y aprendizaje delictivo. El uso de cámaras para alertar a los delincuentes sobre la presencia de las fuerzas de seguridad.

Amenaza 3: El agravamiento por el tiempo

En un artículo que ya es clásico, Lupsha (1996) afirma que el crimen organizado es una amenaza grave para los Estados débiles. El autor caracteriza su ciclo de crecimiento en tres etapas: la “predatoria”, la “parasitaria” y la “simbiótica”.

² Como ejemplo gráfico, en Europa se ha detectado que pequeños *dealers* trafican de la siguiente forma: a) negocian a través de la Deep Web; b) las transacciones monetarias se hacen en criptomoneda; c) el *stock* de drogas ilegales lo mantienen inmigrantes ilegales del Norte de África; d) el *delivery* se hace por cantidades autorizadas para consumo, y e) lo hacen a través de las empresas de mensajería como Rappi o Glovo, escondidos en pequeños paquetes de productos lícitos. Claramente esta modalidad delictiva es imposible de controlar con los métodos tradicionales.

La etapa “predatoria” es cuando una organización criminal surge en una sociedad y pelea por su participación en el mercado con sus competidores locales; su anclaje en el Estado es débil o nulo. Este fenómeno se da, por ejemplo, cuando los grupos criminales luchan entre sí en las sociedades desarrolladas de Europa, o cuando *gangs* y motociclistas se disputan el reparto de droga en América del Norte (Paoli, 2002; Reuter y Haaga, 1988).

La etapa “parasitaria” sucede cuando el grupo criminal ya ha establecido su posición y ha comenzado a infiltrarse en las capas altas del Estado y la élite empresarial. Es lo que se puede observar en Colombia, donde durante muchos años existió un nexo entre la política y los señores de la guerra (Duncan, 2008); en México antes de los gobiernos del PAN (Chabat, 2010); en Brasil con la tolerancia y complicidad respecto de las redes de corrupción en las favelas (De Sousa, 2004); o en la Argentina en el caso de La Salada y los mercados ilegales de autopartes robadas (Dewey, 2015 y 2017).

Finalmente, la etapa “simbiótica” se produce cuando la organización está completamente integrada a la estructura política, como es el caso de algunos Estados de los Balcanes (Naím, 2012) o, tal como cita el autor comentado en este apartado, el caso del Partido Demócrata Cristiano en Italia antes del *mani pulite* (Lupsha, 1996).

Por ende, el tiempo no es neutral, en la medida en que existe inacción o que el Estado aplica las mismas infructuosas recetas, las OC crecen.

Debilidades

Actitud infantil

La primera debilidad es la “actitud infantil” por parte de la sociedad, que plantea soluciones inconsistentes con los problemas. “Deberían dedicarse a los narcotraficantes y no molestar a la gente honesta que viene cansada de un viaje internacional”, suele escucharse en los aeropuertos internacionales. Los narcotraficantes no portan chalecos luminosos que adviertan de tal situación, por ende, hay que molestar a los pasajeros. “Deberíamos liberar la droga para acabar con el tráfico”, como si el Estado mexicano proveyendo cocaína gratis en el Distrito Federal lograría hacer alguna mella en la violencia que ejercen los temibles cárteles del norte, cuyo mercado se encuentra en Estados Unidos, por ende, liberar no soluciona.

Esta inmadurez o sesgo es común cuando se enfrentan dilemas complejos y desagradables. El mundo de las agencias de regulación es un mundo de decisiones difíciles, en el que muchas veces se opta por el mal menor.

Esta paradoja de proponer medios visiblemente inconsistentes con los fines podría ser explicado por lo que Irving Janis denomina como “*Groupthink*”. El autor describe la dinámica de un grupo social que se “autoconvence” y se refuerza en esta incoherencia, en que pesa mucho la conformidad social. Lamentablemente, la realidad suele imponerse de manera extremadamente dura.

El estudio original fue sobre “Bahía de los cochinos”, una operación militar para invadir Cuba programada por John F. Kennedy en los sesenta, pésimamente diseñada y con consecuencias desastrosas; sin embargo, el autor afirma que los fracasos (tal como la denomina) no son una estupidez, como dijo Kennedy, sino el resultado habitual de los grupos que se sesgan (Janis, 1971).

Tal vez sirva como contraejemplo los realistas de izquierda ingleses, que, en la década del ochenta del siglo pasado, fueron conscientes de la paradoja de que la mayoría de estos delitos ocurren en barrios pobres e involucran tanto a víctimas pobres como a agresores. Asumiendo esta realidad, empezaron a plantearse desde una óptica progresista el tema seguridad y concluyeron que es difícil pensar este tipo de crimen como una especie de ataque disfrazado contra los privilegiados (Lea y Young, 1984; Lea, 2015; Young, 1986).

El sesgo de las agencias regulatorias: el paradigma industrial y desplazamiento de objetivos

El paradigma industrial

Según Braga, la policía se desarrolló como un mecanismo para hacer justicia, basado en la disuasión e incapacitación.

La *disuasión* implica la amenaza inminente de arresto; al detener a los delincuentes se intenta disuadir a esas personas en particular y a todos en general de cometer delitos en el futuro. La *incapacitación* con encarcelación es un modo de evitar que los infractores reincidentes continúen sus carreras y, hasta cierto punto, se rehabiliten (un cambio de patrones de comportamiento ilegal a legal como resultado de su posterior encarcelamiento o supervisión comunitaria) (Braga, 2008).

Lo mismo sucede con otras AR en las que su poder de policía raramente implica prisión (por ejemplo, impuestos, aduana, medio ambiente, finanzas,

trabajo, etcétera); las multas cumplen la función de disuadir y las suspensiones, prohibiciones o inhabilitaciones incapacitan.

Este paradigma en su momento fue de avanzada, se desarrolló como opuesto a la arbitrariedad. Previo a esto, existía el poder de policía que se usaba exclusivamente a favor del soberano o de quien detentaba el poder de manera abusiva y discrecional, que fue reemplazado por este sistema más “racional legal” con reglas claras y un mecanismo previsible.³

Décadas atrás, en una sociedad más simple, este modelo industrial alcanzó ciertos grados de eficacia; hoy frente a la cantidad y complejidad de las amenazas que debe enfrentar, es impotente.

Sparrow (1996) denomina a esto el “Paradigma Ciego de Agencias Regulatorias”, y describe cómo opera en la práctica de las AR el modelo explicado teóricamente por Braga: si hay “buenos casos” (buenas denuncias) son “bien investigados” y luego reciben sanciones duras o “castigos ejemplares”; esto se traduce en una reducción del delito dado que los potenciales delincuentes temen ser sancionados.

Este modelo industrial se asemeja a una burocracia o una línea de montaje de producción en serie y se cree que a fuerza de repetir el ciclo se obtienen los resultados deseados.⁴

Desplazamiento de objetivos

El desplazamiento de objetivos es la respuesta defensiva⁵ que surge desde las propias agencias cuando comienzan a percibir que el modelo es inconsistente con los problemas que deben enfrentar. Goldstein fue un pionero al plantearlo; desde fines de los años setenta comenzó a cuestionar profundamente el esquema tradicional del accionar policial. Comienza postulando que “mejorar lo que existe no soluciona los problemas”, más patrulleros, más policías, más

³ Para leer una crítica más profunda y rica de esta transición de un sistema feudal a uno capitalista de punición, ver Foucault (2000).

⁴ Como ejemplo, tal vez sirva el caso de la policía de Pensilvania que, luego de detener a más de una docena de miles de pequeños *dealers*, llegó a la conclusión de que ese no era el camino para solucionar el problema del tráfico de drogas (Sparrow, 1994). Si se lo traslada a la Argentina, ¿es posible creer que deteniendo a miles de “soldaditos” de la droga se soluciona el problema del narcotráfico en la Argentina?

⁵ Decimos defensiva, porque tiene su lógica, si el funcionario “desplaza objetivos” y cumple la ley, aunque no solucione el problema sustantivo, probablemente sea premiado, o por lo menos nadie lo va a molestar, en cambio quien intenta solucionar el problema se pone al límite de la ley y corre riesgo de ser sancionado.

presupuesto no modifica los problemas de raíz que tiene la policía (Goldstein, 1979, 1987 y 1990).⁶

Sostiene que la policía adolece de un “desplazamiento de objetivos”, idea planteada por Merton (1964), quien sostiene que la burocracia suele concentrarse en los medios (las normas, los procedimientos habituales) en vez de en los fines.

En las organizaciones del mundo privado, estas modificaciones han sido ampliamente estudiadas, se suele recurrir a las organizaciones que aquí llamamos industriales como “mecánicas” o cerradas, inmunes al mundo que lo circunda, que repiten y mejoran el mismo proceso, frente a las biológicas o abiertas, que generan un mecanismo de adaptación y cambios frente a un medio ambiente (Burns y Stalker, 2007; Morgan, 1990).

El dilema que enfrentan las organizaciones públicas se asemeja a lo que planteó Moss Kanter, quien escribió un libro anticipatorio llamado *Cuando los gigantes aprenden a bailar* (Moss Kanter, 1990), en el cual vislumbró que, en un mundo que cambia, las empresas que deben adaptarse al medio ambiente podrían sobrevivir. Eran momentos en que reinaban los *rankings* General Motors, Ford, General Electric, Boeing; todos aquellos otrora gigantes, en los últimos veinte años estuvieron al borde de la quiebra; hoy los gigantes que tomaron la posta son Apple, Facebook, Google, Tesla, Amazon, todos “bailan” y su organización nada tiene que ver con sus predecesores.

En el sector privado, quienes no se adaptan quiebran, y son reemplazadas por otras; sin embargo, en el sector público, no quiebran, sino que “desplazan objetivos” al priorizar medios sobre fines, y empeoran así las cosas.

Mano dura y mano blanda

Este debate suele ser apasionado, principista, pero inmoviliza, no permite ver su fracaso reiterado, e inhabilita la búsqueda de nuevas alternativas. Para estudiarlo, primero lo conceptualizaremos (qué es), luego analizaremos sus consecuencias y seguido de ello estudiaremos las evidencias empíricas de su fracaso.

⁶ Es importante recordar que, a fines de los años setenta, cuando él publica sus trabajos, los niveles de criminalidad urbana en Estados Unidos eran extremadamente altos.

¿Qué es?

Una descripción genérica de la mano dura podría caracterizarla como un enfoque que posee reglas precisas, un estilo confrontativo, punitivo, inflexible en la aplicación de las normas y en cuanto a proponer “sanciones duras”.

La maquinaria burocrática se “mueve” por una denuncia externa o el descubrimiento por parte de un funcionario de un hecho ilícito. Su táctica de intervención preferida es “reactiva”, es decir, su intervención es *a posteriori*.

No lleva implícito necesariamente el uso de la fuerza, pero no duda en su uso —y en muchos casos abuso— cuando las circunstancias lo aconsejan. Desconfía de cualquier tipo de asociación y hace del secreto un culto.

La mano blanda es más una respuesta o denuncia de los resultados, fracasos o abusos de la mano dura que un enfoque o modelo alternativo de gestión operativa de agencias regulatorias.

Sus ideas transparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados, promueve cumplimiento voluntario, prefiere como remedios la educación, incentivos positivos, la negociación, y rechaza en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de sanciones.

La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables.⁷ El “libre mercado”, “la liberalización de la droga”, o “acabar con la pobreza” son algunos de los ejemplos de soluciones a los problemas de regulación.⁸

Los campeones de estas posturas suelen alternar entre estas dos visiones según las temáticas, los que pregonan “mano blanda” contra delitos urbanos, suelen sostener “mano dura” contra grandes evasiones impositivas, y viceversa; sin embargo, frente a la pedofilia, la violencia de género y la corrupción, los alineamientos suelen ser más transversales.

¿Cómo funciona?

Sparrow (2000) sostiene que existe un “péndulo de agencias regulatorias”: con distintos adjetivos se pendula entre ambas posiciones y se va de mano dura (cumplimiento estricto o sanciones inflexibles) a mano blanda (cumplimiento

⁷ Los realistas de izquierda ingleses son un buen contraejemplo a esta postura.

⁸ El viejo dilema que provocó debates apasionados entre los contractualistas clásicos, “el hombre lobo del hombre” de Hobbes o la confianza en la bondad del ser humano de Locke están presentes en el inconsciente de este debate.

voluntario, mayor educación a infractores, etcétera). Según el momento, las agencias y la sociedad van de un extremo a otro.

Gráfico 1. Péndulo de agencias regulatorias



Fuente: Sparrow (2000).

Para explicar cómo operan en la práctica, se ilustra con un ejemplo con relación a los tiempos de inspección para pasajeros de vuelos internacionales, en que se busca droga, sustancias ilícitas o terrorismo. Ello se demuestra en el gráfico 1: si se revisa a todos los pasajeros, el nivel de fraudes disminuye sensiblemente, en cambio, si se reducen los tiempos de control, aumenta el número de fraudes.

Cuando hay muchos fraudes se requieren mayores controles (mano dura, lado inferior derecho de la curva) y se mantiene por un tiempo, mientras la política es exitosa. Luego la sociedad comienza a perder interés en esa política y a quejarse de los excesivos tiempos de control a los pasajeros. Así, se pasa a la política de menores controles (mano blanda, lado superior izquierdo de la curva) hasta que se incrementan los delitos y el ciclo vuelve a empezar.

Esto es, la sociedad y consecuentemente la política “pendula” desplazándose a lo largo de la curva⁹ dependiendo del momento de un extremo a otro, entre mano dura y mano blanda.

⁹ Mano dura y mano blanda lleva a “pendular a lo largo de la curva”, el PEAR de Sparrow o el MED se propone mover hacia abajo la curva sin incrementar el uso de la fuerza ni esperar que se solucionen los problemas subyacentes (Sparrow, 2000).

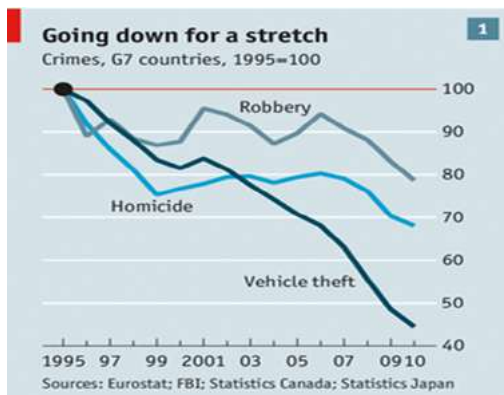
Evidencias empíricas de su fracaso

Caso 1: Países del G7

A veces las imágenes valen más que mil palabras. El gráfico 2 muestra que, en los países desarrollados, el mayor descenso de delitos, como robos, homicidios y sustracción de vehículos, son contemporáneos a la gran crisis económica que vivieron después de la crisis de las “hipotecas”.

En una primera instancia podría pensarse que se trataba del éxito de mano dura, pero salvo la excepción de Estados Unidos (Sparrow, 2016), en el resto de los países se comprueba que hay “menos delitos, menos condenas, por menos tiempo en prisión, y menos presos”, entonces, claramente la mano dura no explica el descenso de delitos. A su vez si hay una crisis económica con mayor nivel de pobres, se agravaron los problemas subyacentes, por ende, la “mano blanda” tampoco explica el fenómeno.¹⁰

Gráfico 2. Estadísticas de delitos en los países desarrollados



Fuente: *The Economist*, 2013.

¹⁰ La explicación a este fenómeno es que en los países centrales se salieron del modelo mano dura/mano blanda y comenzaron a intentar solucionar problemas (reducción del delito) con diferentes inspiraciones, como el *Problem Oriented Police* (Goldstein, 1979 y 1990; Scott, 2000), policía comunitaria (Skogan y Hartnet, 1997; Skogan, 1990), el esquema de los vidrios rotos (Kelling y Coles, 1996; Kelling y Wilson, 1982), policía epidemiológica (Lanier y Stuart, 2018; Gebo, 2016; Lanier, 2010; Akers y Lainer, 2009), policía ambiental o situacional (Clarke, 2018 y 2003; Clarke y Felson, 1993; Clarke, 1997), *hot spot* o puntos calientes (Brantingham y Brantingham, 1984; Kinney *et al.*, 2008) o policía basada en la evidencia (Brown *et al.*, 2018).

Caso 2: América Latina

El excelente y revelador trabajo del académico argentino Marcelo Bergman llamado “Más dinero, más crímenes” (Bergman, 2018), muestra claramente cómo en pleno *boom* de los *commodities* y cuando los países de América Latina tuvieron mayor ingreso global y per cápita, también se incrementó significativamente su tasa de homicidios.

Tabla 1. Tendencias y patrones de criminalidad en América Latina

Tasa global de homicidios, 2000 y 2012					
Lugares	Homicidios totales		Porcentaje x 100.000		Cambio
	2000	2012	2000	2012	2000-2012
África	27.951	27.240	11,1	8,9	-19,8
USA-Canadá	16.075	15.302	5,1	4,3	-15,7
LATAM	110.795	141.759	19,9	23,2	16,6
Asia	106.623	94.161	4,6	3,5	-23,9
Europa	9.703	6.084	2,6	1,3	-50
Oceanía	414	295	1,7	1	-41,2

* Excluidas Rusia y Ucrania que tuvieron una dramática reducción en el período.

O sea, la “mano blanda” no puede explicar la clara contradicción que aumenta el ingreso per cápita y la situación de las clases sumergidas y, a pesar de ello, aumenta el delito. Tampoco la “mano dura”¹¹ puede explicar este incremento, ya que en el período analizado hubo en el subcontinente gobiernos de distinto signo político y, sin embargo, el delito creció uniformemente.

La paradoja que muestra la tabla 1 es que, a la vez que el índice de homicidios crecía un alarmante 16,6% en América Latina, contrastaba con un descenso del 50% en Europa y 41% en Oceanía, países que ya explicáramos con crisis económica y sin aplicación de mano dura.

Hipótesis

La hipótesis que presentamos es que el modelo estratégico digital (MED) es idóneo para enfrentar con éxito las amenazas descriptas.

El MED consta de cuatro elementos:

¹¹ Existen numerosos trabajos que señalan que esta metodología se aplicó infructuosamente en México y el triángulo norte de América Central (Bailey y Taylor, 2009; Cruz, 2010).

- a. Gestión estratégica
- b. Gestión operativa: un enfoque de solución de problemas
- c. Herramientas digitales
- d. Intervenciones quirúrgicas

Gestión estratégica

En una organización pública, tener una gestión estratégica es monitorear permanentemente el medio ambiente para enfrentar las amenazas y buscar las oportunidades para cumplir de la mejor manera su misión.

Esto es lo opuesto al “desplazamiento de objetivos” que cumple una rutina por más que se haya tornado en ineficaz. Moore (1998) sostiene que la gerencia estratégica en el sector público implica mover a las agencias en busca permanente de oportunidades para realizar el mayor valor público posible.

Goldstein (1979, 1987) no solo critica el desplazamiento de objetivos, también propone mirar “problemas” (que están fuera de la organización) y no “casos” que llegan a la organización.

Los problemas son un conjunto persistente de incidentes que involucran el mismo comportamiento o lugar o individuos; generalmente se describen de manera muy laxa e incluyen actores específicos, lugares, grupos o actos delictivos.

Sparrow (1996, 2000 y 2008) toma las ideas iniciales de Goldstein, pero al desarrollar sus conceptos lleva mucho más allá sus consecuencias; es explícito con la idea de estrategia y la incorpora en el primer punto de su metodología, el *problem solving approach* (enfoque de resolución de problemas). Su idea fuerza es que se deben generar mecanismos gerenciales para “nominar y seleccionar” los problemas.

Gestión operativa

Goldstein (1990, 1993) propone un cambio radical, dejar el caso a caso y enfocarse en “solucionar problemas”; para ello propone una metodología denominada el modelo SARA (*Scanning, Analysis, Response and Assessment*),¹²

¹² Su escuela se ha dado en llamar la *Problem Oriented Police* (p.o.p) (Goldstein, 1979, 1990, 1993 y 2003) y sus ideas son parte de los clásicos, tanto para el trabajo policial como para la criminología contemporánea (National Institute of Justice, 2001; Scott, 2000; Scott y Kirby, 2012). Ha sido empleada en Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, los países escandinavos, Nueva Zelanda y Australia, entre otros.

que tiene cuatro etapas bien definidas: a) escaneo, b) análisis, c) respuesta y d) evaluación.

Sparrow (2000) toma la idea original y le hace algunas modificaciones, y propone siete pasos para su “enfoque de solución de problemas”;¹³ además de incorporar la estrategia vista en el título anterior, le agrega tres modificaciones: 1) análisis de riesgo para conocer profundamente el problema; 2) definir cómo mensurar el cumplimiento de objetivo, *ex ante*, de modo de no trabajar para la estadística, 3) una visión más artesanal de la construcción de la respuesta, esta puede ser iterativa, reformularse y perfeccionarse, es “a construir”.

Herramientas innovadoras y digitales

La necesidad de ampliar la “caja de herramientas” que fue planteada por Sparrow (2000) hace un par de décadas hoy es imperativo.

Ampliar la caja de herramientas implica ser creativo en la elaboración de la respuesta, diseñar intervenciones más sofisticadas e ingeniosas, “a medida” frente a problemas complejos. No alcanzan las herramientas tradicionales, inspecciones, clausuras, multas, prohibiciones o arrestos.

El tiempo transformó esta necesidad en una cuestión de supervivencia, no solo porque el mundo del delito abrazó las herramientas del paradigma digital, sino porque además está revolucionando casi todos los aspectos de la vida.

Este paradigma digital ya es una realidad en las *organizaciones privadas* (McAfee y Brynjolfsson, 2017a; Brynjolfsson y McAfee, 2017; Mullich, 2013); *en la gestión de los procesos y el talento* (McAfee y Brynjolfsson, 2012; Davenport, 2010; Davenport y Patil, 2012; Davenport, Barth y Bean, 2012); *la administración pública* (Mergel, Rethemeyer e Isett, 2016; Bihl, Young II y Weckman, 2019; Andrews, 2018; Vydra y Klievink, 2018) y *la detección de fraudes* (Hassani *et al.*, 2017; Chen, 2016).

Cerrarse en un paradigma conocido y no abordar las construcciones de este tipo de herramientas para la gestión y la detección de fraudes se asemeja a lo que fue en su momento defender la tracción a sangre frente a la máquina a vapor. Los tiempos cambian y también los recursos y estrategias.

Intervenciones quirúrgicas

Podemos comenzar definiendo la intervención quirúrgica de un modo simple: “una acción estatal que conlleva dos elementos esenciales, la habilidad para

¹³ El análisis con más profundidad de este modelo se puede encontrar en inglés en Sparrow (2000) y en castellano en Depetris (2018).

encontrar el punto débil del encadenamiento del fraude y la precisión para golpear el lugar exacto” (Depetris, 2020).

Si buscamos una definición más académica, podríamos decir que es una acción consciente, estratégica y táctica del Estado cuyo objetivo es solucionar un problema, en forma eficaz, eficiente y sostenible.

Cuando una organización logró articular estrategia, gestión de operaciones y herramientas para producir intervenciones quirúrgicas, o sea, acciones que golpean en el corazón del fraude y lo eliminan o minimizan, se encuentra en un estamento superior de su evolución.

Esta etapa es fundamental, la organización puede ir obteniendo por separado los distintos elementos del MED, puede generar un área que analice la estrategia, otra que en el nivel operativo adquiera habilidades para solucionar problemas y también áreas tecnológicas que ayuden a construir herramientas digitales, pero, si no se logra ensamblar para construir intervenciones quirúrgicas, la agencia obtendrá mejoras cuantitativas (mejoras en los indicadores tradicionales) sin lograr la profunda transformación cualitativa que implica en el MED.

Capacidades estatales

Existe una extensa y rica literatura académica sobre capacidades estatales con profundas y a veces radicales divergencias, sin embargo, “lo que importa es la continuidad de las preocupaciones, no la unanimidad de las respuestas” (Wolin, 1993: 13). Esto nos habla de la importancia de que el Estado tenga las herramientas y los conocimientos adecuados para cumplir sus fines.¹⁴

La pregunta central es qué características deben adoptar dichas capacidades. Pero antes nos debemos preguntar si los países pueden crear capacidades o si esta es una variable dependiente de la política internacional.

Traduciéndola a hechos concretos, ¿los países se desarrollan en posguerra como producto del plan Marshall o por la formación de la Comunidad Económica Europea o influye la política interna de cada país? Si lo consideramos para las agencias regulatorias, ¿puede un país como Ecuador, con una geografía y un clima parecidos a los de sus vecinos productores de cocaína (Colombia y Perú) sustraerse al fenómeno? ¿Puede Costa Rica, cercano el triángulo norte de Centroamérica (Honduras, El Salvador y Guatemala), no tener de sus vecinos los índices de violencia asociados con las maras y el narcotráfico?

¹⁴ La literatura no se caracterizó por reflexionar sobre capacidades y agencias regulatorias, sin embargo, las conclusiones de los autores en la materia son plenamente aplicables.

Si la respuesta es sí, si el Estado puede crear capacidades, recién entonces es válido preguntarnos qué características asumen.

¿Variable dependiente del sistema internacional o de la política doméstica?

Esta pregunta vienen haciéndosela los institucionalistas internacionales desde hace más de cuatro décadas; Blank (1978) estudia el Reino Unido de posguerra y observa cómo la política de defensa de la libra esterlina, a diferencia de sus pares europeos que devaluaban sus monedas, produjo una ralentización de la recuperación económica británica. Katzenstein (1978) realiza un inventario de las diferentes estrategias en países industriales avanzados (Reino Unido, Estados Unidos, Japón y otros tres países europeos) y plantea que las diferentes estructuras nacionales, las vinculaciones entre el Estado y el sector privado y las políticas públicas explican los diversos desempeños económicos de los países.

Krasner (1978) analiza la política monetaria y comercial de Estados Unidos de posguerra, y concluye que su política del dólar como moneda universal, y la libre movilidad de capitales y mercaderías de nivel internacional produjo una “fortaleza en la política internacional, y debilidad en la política doméstica”. Finalmente, Gourevitch (1978), el más radical de ellos, sostiene que es a la inversa, que el sistema internacional no solo es influenciado, sino que además es consecuencia de la política doméstica.

Entonces, la respuesta a la pregunta inicial es *sí*; por lo tanto, es posible pensar en construir capacidades estatales frente a las organizaciones criminales transnacionales. El lavado de dinero, los cibercrimes, la pornografía pedófila y el tráfico de especies son graves amenazas internacionales que se abaten sobre los Estados.

Características

Una vez que asumimos que los Estados nacionales pueden generar capacidades, corresponde luego desentrañar cuáles son sus características distintivas. Para ello revisaremos cuatro autores clásicos que analizaron las capacidades desde perspectivas muy diversas.

Peter Evans

Bajo el sugestivo título “El Estado como problema y como solución” (1996), Evans reflexiona sobre las capacidades estatales para promover el desarrollo de

un país. Sostiene que contrariamente a lo que se suponía en los años cincuenta y sesenta, un Estado grande no garantiza industrialización, tampoco un Estado mínimo que deja al mercado resolver todos los problemas.

De los primeros, muestra que los Estados africanos, plagados de corrupción o *rent seeking* (pone como ejemplo a Zaire) y a los que denomina “predatorios”, distan de ser idóneos para la construcción de capacidades.

De los segundos, se refiere al fracaso de los neoutilitaristas, que tuvieron su auge en los años ochenta, a los que adhirieron los propios organismos internacionales, quienes, frente a su fracaso, reconocen la necesidad de una institucionalidad que solo puede proveer el Estado; al decir de Émile Durkheim, “elementos no contractuales del contrato” y asegurado con una burocracia con la ética weberiana y no regida por mecanismos del mercado. La conclusión de Evans es que, para construir capacidades, deben existir las siguientes características:

1. *Una burocracia weberiana sólida*, con saber experto y carrera meritocrática que permita resolver con solvencia problemas complejos.
2. *Autonomía*, que implica no estar cooptado por factores de poder que pretendan apropiarse de la renta estatal por fuera de los mecanismos de mercado.
3. *Enraizamiento*, esto significa que tenga la capacidad de interpenetrar celularmente en la sociedad, que no se aisle en una cápsula central, sino que pueda tener información y capacidad de negociación, gestión e implementación de políticas en las diversas áreas de la sociedad.
4. *Inventiva, inteligencia y creatividad*, cualidad no asociada a la burocracia weberiana aunque clave para comprender o desatar los nudos que implica lo nuevo, el desarrollo en un mundo que se modifica.

Michael Mann

Este autor realiza un estudio histórico en el que discrimina los dos tipos de poder que se dieron en la historia de los Estados (Mann, 2007). En primer lugar, el “poder despótico” o el que ejemplifica con la “reina de corazones”, la capacidad de cortar la cabeza a quien quisiera. El segundo es el “poder infraestructural”, un tipo de poder que necesitó el Estado para desarrollar una sociedad, en épocas pretéritas, extraer impuestos, alfabetizar, establecer estándares (pesas y medidas), comunicaciones, etcétera.

El poder despótico fue clave para consolidar la existencia de los Estados nacionales, para poner límite ante potencias externas, pero también para centralizar el poder, apropiándose del que poseían unidades menores, feudales y eclesiales, en Europa (Tilly, 1975), así como los caudillos y la iglesia en América Latina (Oszlak, 2007).

En cambio, el poder infraestructural es la capacidad micro de penetrar la sociedad y permitir que esta se desarrolle de manera articulada con la sociedad civil. Alfabetización, división del trabajo, establecimiento de códigos legales, pesas y medidas, moneda y comunicaciones, son algunos de los ejemplos a los que alude el autor.

Las democracias desarrolladas en sus orígenes se crearon gracias a un poder despótico fuerte, han evolucionado a un poder despótico bajo y a un infraestructural alto. Han sofisticado su capacidad de coordinación y modernización de las relaciones sociales, a la vez que la sociedad civil se hacía más fuerte.

James Q. Wilson

Wilson, al inicio de su libro, aborda tres casos que compara: a) el ejército alemán y el francés a principios de la Segunda Guerra Mundial; b) una cárcel de Texas versus el sistema carcelario de Estado Unidos y c) una escuela en un barrio humilde en Nueva York en los años setenta y ochenta (Wilson, 1989).

Sostiene que el ejército alemán dirigido por generales profesionales (no los nazis) lograron en pocos días llegar a París, y no tenían más soldados ni más artillería ni tanques que los franceses, sino que simplemente habían aprendido mejor la lección de la Primera Guerra que sus rivales, y con otra metodología, más creativa y más apta, lograron vencerlo.

La cárcel de Texas es característica porque los internos tienen un código simple de conducta, que se sigue estrictamente (las sanciones no eran duras, pero se aplicaban sin discrecionalidad); a diferencia de sus pares en Estados Unidos que tienen códigos más complejos, más largos y con arbitrariedades para aplicarlos. La cárcel de Texas tiene igual presupuesto por interno y guardias por presos que sus pares, sin embargo, mucho mejor desempeño en rehabilitación, baja reincidencia, bajos episodios violentos entre internos, menores tasas de mortalidad carcelaria y suicidios.

La escuela humilde y con mayor cantidad de niños de color, en los setenta tenía baja calidad académica, alta tasa de abandono, muchos delitos internos y convulsión permanente. En los ochenta, gracias a un cambio de gestión y pese a que la mayoría de los docentes eran los mismos que en la década anterior, se

logró mejorar la calidad académica, bajar la deserción y los delitos a la misma cantidad.

Lo que desarrolla el autor en todo su libro es que la eficacia de las agencias públicas no depende tanto de los recursos que tienen asignados, sino de que la *manera de hacer las cosas*¹⁵ se ajuste a los problemas que tienen adelante. Esto es, si la estrategia es consistente con la meta, logra los resultados; en el caso opuesto, por más recursos que se inviertan, se fracasa.

Theda Skocpol

La autora incursiona en la influencia de las ideas en la construcción de capacidades estatales (Skocpol y Weir, 1993), en un trabajo comparativo, analiza las respuestas estatales de Suecia, Estados Unidos e Inglaterra a la crisis que representó la Gran Depresión.

Del análisis comparativo, surge que los tres países analizados tuvieron respuestas y resultados diferentes a la crisis. En Suecia, donde había académicos y funcionarios menos dogmáticos y más flexibles, rápidamente abrazaron el intervencionismo estatal keynesiano y lograron que la crisis fuera más leve y de corta duración; Estados Unidos se acercó a un nivel intermedio y en Inglaterra, su rigidez frente a las nuevas ideas la llevó a que fuera el país que más sufrió la crisis y más tardó en recuperarse.

Puntos en común entre los cuatro autores

1) *Tamaño del Estado*. El tamaño del Estado o los recursos asignados no es la clave para la creación de capacidades. Tanto Evans como Wilson y Skocpol se pronuncian en ese sentido.

2) *Autonomía*. Este concepto tiene dos vertientes. La primera, de manera explícita en Evans, sostiene que el Estado no debe estar al servicio de “la clase dominante”, de una fracción del capital o de la élite gobernante; la otra vertiente, representada por Wilson, sostiene que el Estado no debe ser cooptado por los clientes de la agencia (Selznick, 1949). En Skocpol y Mann, la idea está presente, pero de forma implícita.

¹⁵ Se refiere al *way of doing*, a veces lo menciona como cultura, pero en su desarrollo se asocia más a tecnología de gestión o estrategia para cumplir su objetivo.

3) *Aptitud micro*. La aptitud o capacidad de implementar políticas micro es central en los autores analizados. Evans la llama “enraizamiento”, Mann la llama “poder infraestructural”, y todos los ejemplos brindados por Wilson.

4) *Consistencia*. Está muy vinculada con el punto anterior. Así como el Estado debe tener la “aptitud” de generar intervenciones y estas deben ser consecuentes con los problemas que afronta, debe ser idóneo para solucionarlos. Wilson es claro en los tres ejemplos; Skocpol lo es con el keynesianismo; lo mismo se puede ver en Mann cuando los Estados migran del poder despótico al infraestructural, y finalmente se desprende de todo el pensamiento de Evans.

5) *Burocracia*. Se proponen dos cualidades que, a primera vista, parecen contradictorias; por un lado, se requiere una burocracia weberiana, sólida pero rígida, y a la vez se considera la necesidad de que sea flexible, adaptable, que dé lugar a las nuevas ideas.

- Weberiana: son claves los funcionarios comprometidos, con conocimiento experto, el establecimiento de reglas. La calidad de la burocracia en todos es esencial. Presente en Evans, indispensable para construir poder infraestructural en Mann, clave en todos los casos en Wilson especialmente en la no discrecionalidad de la aplicación de reglas en las cárceles de Texas, o en el ejército profesional alemán, más implícito en Skocpol.
- Ideas, flexibilidad: esto implica abierto a los cambios en el ambiente, si la realidad cambia y queremos que las capacidades se ajusten, deben ser flexibles. Los economistas keynesianos suecos innovan para Skocpol, para Wilson que el ejército alemán se adapte a las nuevas realidades de la guerra o que la escuela de Nueva York mejore se observa en la capacidad de cambiar, las democracias occidentales pasaron del poder despótico al poder infraestructural, y la capacidad para promover el desarrollo en los casos exitosos de Evans no implicó aplicar recetas, sino ir resolviendo inconvenientes e innovando, como las áreas de ciencia y tecnología.

Evidencia empírica

Una comprobación empírica absoluta o exacta es prácticamente imposible, en términos estadísticos tener todos los “n” de la muestra de hechos en la vida real no se puede lograr.¹⁶

Por ello se seleccionó una evidencia empírica para comprobar la hipótesis que se propone robustecerla e incluye tres niveles: los metaanálisis que le otorgan *volumen*, los casos nos permiten ver los *detalles* y los minicasos, la *diversidad* de situaciones.

Los análisis macro

Los siguientes autores realizaron trabajos “metaempíricos” agrupando una serie de estudios de caso y llegaron a la conclusión de que las respuestas constituían “soluciones a medida”.

Andersen y Malleon (2014) hacen un análisis sobre el patrullaje a pie – una política definida explícitamente y contrapuesta al patrullaje en vehículos motorizados– como forma de evitar el desplazamiento del delito. Luego de un análisis exhaustivo de más de cuarenta años de tradición en diferentes áreas de Columbia Británica (Canadá) concluyen que no existe desplazamiento.

Braga y otros autores analizaron 78 casos en los Estados Unidos de políticas diseñadas explícitamente para reducir o prevenir el delito, y ver si en esos casos existió desplazamiento. La evidencia empírica es robusta en el sentido que el desplazamiento fue mínimo y solo en pocos casos (Braga *et al.*, 2019).

Clarke (1997), uno de los padres de la teoría situacional, publica un trabajo con 23 casos exitosos abarcando una amplia diversidad de delitos, ofensores y víctimas, así como manifiesta que fueron seleccionados entre cuatro veces más casos considerados. Sus conclusiones son: a) cuando la política está bien diseñada no existe desplazamiento, b) en los pocos casos que existe, lo hace en un tamaño más reducido; y c) que en muchos casos se observa la difusión de beneficios.

En igual sentido, Telep *et al.* (2014) analizan trabajos sobre 43 áreas significativas en Estados Unidos, y concluyen que el desplazamiento es mínimo, y también encontraron en alguna medida difusión de beneficios.

¹⁶ Por ello se escogió como metodología el análisis de casos; Yin (1994) considera que es apropiado si se observan las condiciones que se dan en el caso, a) preguntas sobre cómo y por qué, b) el investigador no controla los eventos y c) foco en lo contemporáneo. Otros autores comparten esta visión: Ragin (2009), Lieberman (2009).

John Eck (1993) realizó un estudio que abarcó 33 casos de tres continentes, y sus conclusiones fueron las siguientes:

- Ningún estudio encontró 100% de desplazamiento.
- En los casos que se identificó desplazamiento, este fue menor al 100%.
- Solo en menos del 50% de los casos se identificó desplazamiento.
- En algunos casos se identificó difusión de beneficios.

Guerette, autor clásico del tema (2009), en una reciente y extensa revisión de literatura que lleva adelante con otros reconocidos académicos (Johnson, Guerette y Bowers, 2015), sostiene que, en la mayoría de los casos analizados, la reducción del impacto del crimen generalmente es exitosa (de los trabajos que analizan, el desplazamiento va del 9 al 40% como máximo) y que en menor medida también se observa difusión de beneficios.

Hesseling (1996) lleva a cabo una extensa revisión de la literatura, no solo en Holanda, su país de origen, sino que analiza 55 artículos e incluye países de la Unión Europea, América del Norte y Oceanía; los divide por tipo de delitos (robo a particulares, bancos, autos, etcétera) y concluye que el desplazamiento no se produce en todos los casos, y en aquellos en que ocurre, es menor su tamaño que en el caso original.

Los casos

“Delitos aberrantes”: pedofilia

Dos reconocidas académicas abordaron la difícil tarea de trabajar para evitar o reducir uno de los delitos más escabrosos y aberrantes que se tenga noción, como es la pedofilia; en este caso, dentro de la Iglesia Católica.

Fruto de esta tarea, llevada a cabo en colaboración con las propias iglesias del nordeste de Estados Unidos, produjeron un artículo con las conclusiones del diagnóstico, la solución implementada y sus resultados (Terry y Ackerman, 2008). A continuación, se presentarán sintéticamente los puntos más salientes.

Se constataron 10.667 casos de pedofilia, cometidos por 4.392 sacerdotes o ministros de la Iglesia, que representaban menos del 5% del clero de la jurisdicción. El 55,7% tuvieron una sola víctima y solo el 3,5% de los casos son considerados persistentes (más de diez abusos).

Más del 93% de los casos tenía familiaridad con la víctima, y en muchos casos con su familia; en la inmensa mayoría de los casos eran abusados en las

instituciones religiosas, y en pocos casos, en el trayecto nocturno o en el hogar de la víctima.

Detectaron además que el acto era llevado a cabo mayormente en la residencia del agresor, que el lugar del hecho era central para su comisión (la mayoría de los pedófilos se iniciaban después de tener habitación particular), que el acto en muchos casos daba comienzo en los momentos de higiene de los menores, y que existía un alto grado de socialización con el menor y su familia.

La estrategia para solucionar el problema se basó en incrementar el riesgo de cometer el acto y dificultar su comisión. A continuación se presenta un cuadro con algunas de las medidas tomadas.

Incremento del riesgo	Dificultar la comisión del acto
Aumento de las posibilidades de detección por: 1) Educación a los padres, clérigos y otros civiles. 2) Mecanismos de alertas tempranas ante actitudes sospechosas. 3) Panfletos y carteles instructivos. 4) Control de accesos: cámaras, tarjetas, registros. 5) Combinar civiles con religiosos. 6) Clarificar las consecuencias y el compromiso institucional de erradicar el flagelo.	1) Monitoreo de actividades sospechosas. 2) Reducción de las oportunidades de contactos solitarios. 3) Educación proactiva a los menores. 4) Reducción de los factores de abuso. 5) Establecimiento de reglas.

El resultado fue ampliamente exitoso, casi desaparecieron los ilícitos, sumado al hecho de que era mucho más fácil de denunciar que en el pasado.

Mafia de los contenedores

En 2016 se detectó una extensa “red” dedicada al contrabando a gran escala. El *modus operandi* era evadir el pago de los tributos y prohibiciones mediante la importación de mercaderías lícitas e ilícitas de forma irregular, adulterando su peso, especies o cantidades, y con complicidad de numerosos actores de la cadena (Depetris, 2018).

La maniobra era sofisticada: el importador que quería realizar la actividad ilícita se conectaba con la red y esta le ofrecía un servicio ilegal de “punta a punta”. El importador compraba la mercadería en China y la colocaba en depósitos fiscales que poseía la red en diversos puertos del país oriental, arrendados por la organización criminal. Posteriormente, esta organización realizaba todos los pasos de una importación y entregaba la mercadería al propietario en su propio depósito en la Argentina. El costo de estos “servicios ilícitos” rondaba un 30% de lo que correspondía pagar por tributos si se ingresaba en forma legal.

La red efectivizaba este servicio “punta a punta”; mediante un grupo de empresas falsas efectuaba “todos los pasos” del contrabando desde China hasta el depósito del importador. Estaba compuesta por personas y empresas en China, directivos de compañías marítimas, agentes de transportes, *forwarders*, despachantes y funcionarios de la Aduana.

Frente a un cambio de autoridades, se designó de manera secreta a un pequeño grupo de inspectores de confianza que llevaron adelante las pesquisas en torno al fraude de la red.

La tarea tuvo tres fases bien marcadas: una cualitativa, otra cuantitativa y finalmente la elaboración de una estrategia de respuesta que incluía sus aspectos judiciales.

La fase cualitativa implicó el estudio a fondo de la modalidad de la maniobra (*modus operandi*), qué rol cumplía cada uno, cómo la llevaban a cabo, de dónde provenía la mercadería, etcétera. Así, se estudiaron en forma pormenorizada treinta compañías.

Una vez que se conoció con razonable precisión el *modus operandi*, esto es, el “cómo”, había que responder los interrogantes acerca de “quiénes”, “cuándo”, “por dónde”, para ello se inició la fase cuantitativa.

Se utilizaron herramientas de *minería de datos* para configurar el escenario. El empleo de estas tecnologías permitió tener en poco tiempo y con mucha precisión un panorama completo de la red; para sorpresa de los investigadores, resultó ser inmensa.

Culminada esta etapa, se centraron en analizar qué tipo de respuesta “táctica” debían elaborar acorde con la amenaza que representaba la red. Luego de descartar procedimientos tradicionales, se decidió una respuesta alternativa. La idea consistía en que se hicieran allanamientos conjuntos, que se diera orden de inmovilizar la mercadería, y así la red quedaría totalmente expuesta. El factor sorpresa era clave.

Los investigadores primero lograron convencer al Ministerio Público que avalara la idea de que debían hacerse escuchas telefónicas y allanamientos, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC) aceptó y llevó la causa al juez, quien realizó escuchas y, una vez que consideró que tenía pruebas suficientes, ordenó 67 allanamientos simultáneos e inmovilizó, incautó y puso bajo custodia judicial los contenedores sospechados de ser parte de la red.

Los resultados fueron superlativos: se incautaron cerca de 900 contenedores con mercadería por valor aproximado de 400 millones de dólares, fueron

embargados 3.300 millones de dólares, hasta el momento han sido donados más de 112 millones de dólares y fueron procesados 53 funcionarios.

La red fue desarticulada, y lo clave es comprender que, si bien la amenaza de las sentencias judiciales y probables condenas demorarían años –lo cual importa directamente a la primera línea–, lo que pesó a la gran masa de actores en la sombra fue la pérdida instantánea de mercadería por cientos de millones de dólares.

Minicazos

Salideras bancarias

Durante los primeros años del presente milenio comenzó a hacerse famosa una modalidad de robo denominada “salidera bancaria”.

El ilícito consistía en los siguientes pasos: a) se identificaba a una potencial víctima que concurría al banco a retirar fuertes sumas de dinero; b) en la entidad financiera existía un miembro que “marcaba”¹⁷ para la banda a dicha persona; y c) la víctima era abordada y robada apenas salía de la entidad o seguida sigilosamente hasta un lugar donde era conveniente perpetrar el ilícito.

En 2010, en ocasión de una salidera bancaria, los ladrones dispararon contra una clienta llamada Carolina Píparo, quien estaba embarazada de ocho meses y su bebé murió poco después.

El hecho sensibilizó a la opinión pública, por lo que se dictó la Ley 26637, que establece que en el sector de cajas se coloquen mamparas opacas para impedir a otros clientes ver y, por lo tanto marcar, a quienes retiran importantes sumas de dinero de las entidades financieras.

Con ello se imposibilitó la tarea de “marcar” a quienes retiraran sumas de dinero, con la excepción del “cajero”. Al incrementar sideralmente el riesgo a un solo actor, poco tiempo después, las salideras se redujeron en forma sensible.

***Bullying* en escuelas del Estado de Ohio**

South Euclid School era una escuela secundaria del Estado de Ohio, con 4.500 alumnos al momento de analizarse el caso. La institución se presentaba como altamente problemática y en un proceso de franca decadencia; los casos de *bullying* reportados en el último año habían subido un 30% (entre 1998 y 1999),

¹⁷ “Marcar”, en la jerga policial, significa identificar subrepticamente a un sujeto que va a ser luego víctima de un ilícito.

espiralando un proceso en que el incremento consolidado de los últimos diez años era del 90%. Para completar el cuadro, fuera de la escuela los alumnos perpetraban hechos de vandalismo, desórdenes y delitos contra la propiedad (National Institute of Justice, 2001). La política se focalizó en reducir el daño y consistió en las siguientes medidas:

- Incrementar la vigilancia con cámaras en los pasillos y el gimnasio.
- Entrenamiento a los docentes, personal, padres y alumnos.
- Difusión a través de cartelería y folletería.

Los resultados fueron extremadamente exitosos, las denuncias por *bullying* se redujeron en un 40% y mejoró sensiblemente la seguridad en las zonas aledañas a la escuela (difusión de beneficios).

Vandalismo en los tradicionales autobuses londinenses de dos pisos

El caso se refiere a la famosa flota de colectivos de dos pisos (Clarke, 2003) que sufría en la parte superior permanentes ataques vandálicos por parte de estudiantes. Se decidió instalar cinco cámaras verdaderas y tres falsas en el segundo piso, sobre un total de ochenta colectivos con que contaba la flota.

Se dio a publicidad la instalación de las cámaras, y lo más curioso no fue el descenso drástico de actos vandálicos, sino que además se redujeron en forma pareja en el conjunto de la flota, no solo los que tenían los dispositivos.

Contrabando y control satelital de camiones

Uno de los problemas más graves que tuvo la Aduana argentina a finales del siglo xx y principios del actual fueron los fraudes en los tránsitos y traslados. Esta operación aduanera consiste en que, una vez ingresada la mercadería a un punto de ingreso (puerto, aeropuerto o frontera), esta es trasladada hasta el punto operativo (depósito, fábrica, etcétera) donde efectivamente será controlada.

Ante la imposibilidad del Estado de custodiar cada tránsito o traslado, surgió una nueva modalidad de fraude que consistía en “sustituir” la mercadería ingresada al país, adulterando o falsificando los precintos con los que se trasladaban, y colocando en el contenedor, mercadería de menor valor, con el fin de abonar menos impuestos. En algunos casos se llegaba a efectuar un autorrobo de la mercadería, entre ambos se llegaron a producir 10.000 incidentes por año, lo que generó una megacausa denominada “la Aduana paralela”.

A partir del año 2003, la Aduana argentina inició un proyecto denominado iniciativa de control de tránsitos y traslados, que implicaba la georreferenciación de estas operaciones y permitía hacer un seguimiento en tiempo real de los vehículos y la carga durante el viaje. Esto hizo posible que durante tres años consecutivos desde su implementación no hubiera ningún “robo” de camiones ni sustitución de la carga (Depetris, 2011).

Hasta el día de la fecha, el laboratorio sigue funcionando, con las consecuentes actualizaciones tecnológicas, y esta operatoria ha dejado de ser un problema para la Aduana argentina.

Cyberdelitos: *work in progress* en Países Bajos

Este caso tiene tres particularidades que lo hacen extremadamente interesante: a) trata de cibercrimen, una de las modalidades “digitales” más modernas de ilícitos, se puede realizar desde fuera de las fronteras nacionales, y los medios tradicionales (patrulleros, arrestos, multas, prohibiciones) no tienen ninguna eficacia; b) el Ministerio Público Fiscal, Ministerio de Justicia y la academia contribuyen para encontrar una respuesta al problema; c) la búsqueda de puntos débiles para enfrentar el “problema” y el caso no expone claramente el concepto de intervenciones quirúrgicas.

Está compuesto por dos trabajos de los mismos autores. El primero, sobre el uso de redes y lugares de encuentro criminal virtual (Leukfeldt y Kleemans, 2017), reveló casos en Países Bajos, Reino Unido, Alemania y Estados Unidos; y el segundo trata sobre el empleo de las *money mules* (o las mulas) para extraer dinero efectivo en Países Bajos, donde analizaron 211 interrogatorios (Leukfeldt y Kleemans, 2019).

En esta *rara avis* de trabajo conjunto entre funcionarios de AR y académicos, a partir de los casos individuales generados por las agencias, los académicos tratan de “armar el mapa” de los lugares de encuentro. Al igual que los *off line* (bares o pubs), cumplen tres funciones claves: a) mercado ilegal: permite la comercialización de bases de datos robadas; herramientas ciberdelictivas, como software de *phishing*, *malware*, troyanos, herramientas de hackeo y botnets; venta de los productos del ilícito; servicios como lavado de dinero con criptomoneda, *money mules*, tráfico de drogas y hasta chalecos antibalas; b) social: básicamente, el reclutamiento de socios en el ilícito; y c) aprendizaje: los delitos y las defensas están en continuo aprendizaje para sofisticarse y tener éxito.

El otro trabajo muestra que los cyberdelitos financieros, como *phishing* o *malware*, requieren indispensablemente mulas; el encadenamiento de las

distintas etapas del delito (*iter criminis*) tiene aquí un punto débil. Es necesario direccionar el dinero robado a una cuenta (propiedad de las mulas) y luego se interrumpe cuando estos lo extraen físicamente. De otra forma la trazabilidad le quitaría el anonimato y lo haría extremadamente riesgoso para los que lo perpetran.

Por ello los autores adaptan los principios generales de la criminología situacional (Clarke, 2018 y 2003) al ambiente digital, como reducir oportunidades criminales, aumentar los riesgos, reducir los beneficios, reducir la oportunidad y las provocaciones, así como las excusas, todas medidas cuyo objetivo es elaborar políticas (muchas de ellas en conjunto con las entidades financieras) que tiendan a debilitar o dificultar el encadenamiento del fraude.

Pese a la sofisticación que van ganando estos lugares de encuentro, los académicos detectaron que el punto débil es el mismo problema que las legales, el *trade off* entre accesibilidad y seguridad. Esto significa que pueden ser “infiltradas” y, por ende, desbaratar los delitos e incrementar el riesgo para los delincuentes digitales. Frente a la sofisticación de las cibermulas, propusieron una serie de medida en conjunto con las instituciones financieras que dificultan el uso de *money mules* para los ciberdelitos.

Análisis

Qué y cómo

Bajo este título se analizará si a partir de la evidencia empírica es posible demostrar que: a) se aplicó una metodología asimilable al MED (respondería el “qué”) y b) si estuvieron presentes los cuatro elementos del MED (respondería el “cómo”). Las evidencias varían si se trata de análisis macro, casos o minicasos.

Análisis macro

En los casos que se realizó el análisis macro, no tenemos detalles de cada uno, sin embargo: a) se puede deducir que hubo estrategia porque no se enfocaron en casos sino problemas; b) también se desprendería que, al enfocarse en un problema, la metodología no fue la clásica, sino que se adoptó alguna forma de solución de problemas; c) se desconoce si usaron herramientas digitales; y d) evidentemente, si no hubo desplazamientos importantes y si en algunos casos existió difusión de beneficios, es porque lograron impactar en el punto débil

del fraude y con la solución correcta, por ende, construyeron intervenciones quirúrgicas.

Casos

Pedofilia. Claramente se apuntó a un problema y no un caso (estrategia), se construyó una respuesta a medida del problema, por ende, se utilizó alguna herramienta de solución de problemas; el disponer de cámaras y controles de acceso denota el uso de dispositivos digitales y, finalmente, esta intervención compleja demuestra que se conocía y se impactó en el punto débil del fraude (intervención quirúrgica).

Mafia de los contendores. La estrategia fue acabar con la “red” y no los múltiples casos individuales. El enfoque fue construido con la idea de “solución de problemas” (la etapa cualitativa, la etapa cuantitativa, la estrategia legal). El uso de *big data* para procesar denota el empleo de herramientas digitales. Y, finalmente, que la solución permitiera acabar con la red demuestra que su intervención fue quirúrgica.

Minicasos

Estrategia. En todos los casos se apuntó a solucionar un problema (salideras bancarias, *bullying*, vandalismo, etcétera), no casos individuales de esos hechos.

Solución de problemas. Las soluciones fueron “a medida”, desde la colocación de una mampara, cámaras, georreferenciación, hasta complejizar la acción de las cibermulas, etcétera.

Herramientas digitales. Salvo el caso de salideras bancarias, en que se utilizó una mampara opaca, el resto de los minicasos tuvieron avances tecnológicos o digitales (cámara, georreferenciación, etcétera).

Intervenciones quirúrgicas. Salvo el caso de los ciberdelitos que no hay resultados concluyentes (pese a que los primeros indicios son positivos), todos los demás encontraron el punto débil del encadenamiento del fraude y construyeron intervenciones que impactaron y bajaron el nivel de delito.

	Estrategia	Solución de problemas	Herramientas digitales	Intervenciones quirúrgicas
Salideras bancarias	X	X		X
<i>Bullying</i> en Ohio	X	X	X	X
Vandalismo en Londres	X	X	X	X
Control satelital	X	X	X	X
Ciberdelitos en Países Bajos	X	X	X	¿?

Cuáles (características)

Bajo este título analizaremos si en los casos o los minicasos se pudieron observar las características que se dedujeron de las capacidades estatales.¹⁸

Casos

Pedofilia. En este caso no dependió del tamaño (o dimensión) de la burocracia creada para solucionar el problema, fue clave que quienes se propusieron el trabajo tuvieran autonomía,¹⁹ en caso de que hubiesen sido cooptados no hubiera sido este el resultado.

La intervención, claramente, fue micro; al conocer y estudiar el problema actuaron “quirúrgicamente” sobre puntos sensibles; y la consistencia de la respuesta muestra el claro descenso en los hechos delictuosos. Al no ser parte del Estado, no podemos hablar de burocracia weberiana tradicional, pero es claro que el peso de las ideas y la flexibilidad fue clave en la solución del problema, no se esperó a que las “condenas” solucionaran por sí solo el problema.

Mafia de los contenedores. El tamaño no influyó en el caso, por el contrario, solo trabajó un pequeño grupo. Sí fue clave la autonomía,²⁰ al haber otros miembros de la organización cooptados o partícipes, fue central el secreto y la sorpresa.

La intervención claramente fue micro; al conocer y estudiar el problema actuaron “quirúrgicamente” sobre puntos sensibles y la consistencia de la respuesta muestra el claro descenso en los hechos delictuosos.

En este caso se conjugan los dos elementos, la experticia para jugar dentro de las sofisticadas normas, propia de una burocracia weberiana tradicional, a

¹⁸ En los análisis macro por su síntesis de casos es imposible realizar este análisis.

¹⁹ Fue clave que no primara el “espíritu de cuerpo” que usualmente encubre los fraudes.

²⁰ Ídem cita anterior, no primó el “espíritu de cuerpo”.

la vez que el peso de aceptar nuevas ideas y la flexibilidad para modificar los procedimientos habituales y crear una “solución a medida” del problema fueron esenciales en el éxito. La primera etapa cualitativa, la segunda cuantitativa y la estrategia judicial pensada para impactar lo máximo posible en el punto débil del fraude no se encuentran reflejadas en ningún proceso habitual.

Minicasos

Tamaño del Estado. No fue clave en ninguno de los minicasos analizados, apenas se creó una oficina con muy poca gente para el control satelital de camiones.

Autonomía. Fue importante en todos los casos analizados, en caso de que hubieran sido cooptados los encargados de la solución, esta nunca hubiese existido.

Intervenciones. Todos los casos fueron intervenciones micro que demuestran el conocimiento casi “celular” del problema, cómo y dónde se produce el cambio de mercaderías, el *bullying*, el rol de los cajeros en las salideras, la importancia de las cibermulas y los lugares de encuentro para ciberdelitos.

Consistencia. En todos los casos la respuesta fue consecuente con el problema e idónea para solucionarlo, la combinación entre cámaras y comunicación en los casos de *bullying* y vandalismo, la georreferenciación para evitar el contrabando en camiones, la mampara opaca en las salideras, generar riesgo en las salas de encuentro de los hackers y dificultar la tarea de las mulas para los ciberdelitos.

Burocracia. Tal vez en el único minicaso que es importante la burocracia tradicional es el del *bullying* de Ohio, ya que se incorpora a los docentes y se les brinda herramientas para ser parte de la solución; en todos los otros casos, la clave casi exclusivamente se basó en la flexibilidad y la capacidad de encontrar una respuesta alternativa.

Por qué

La respuesta de por qué funcionó es fácil de comprender, pero complejo aventurar sus consecuencias.

La sociedad cambió, el delito cambió, el viejo modelo no es apto para enfrentar la nueva realidad, un modelo estable era apto para una sociedad estable, un modelo flexible (MED) aparecería como más apto para una sociedad en medio de profundas transformaciones.

El modelo tradicional de AR (repetitivo, en serie, previsible) era razonablemente consistente para una sociedad estable, funcionó excelente para el Estado del bienestar o la “edad de oro” del capitalismo (Hosbawn, 1995), pero a partir de los años setenta del siglo pasado se fue erosionando.

Se puede fechar esa debacle a partir de 1973, con la crisis del petróleo; en 1989, con la caída del muro de Berlín; o luego con el avance arrollador de la globalización; pero lo cierto es que ese mundo “estable” fue desapareciendo, y a lo que grandes científicos sociales llamaron el advenimiento de la “sociedad del riesgo” o la “segunda modernidad” (Berger y Luckmann, 1997; Beck, 1998 y 2002; Darendorf, 2005).

Una sociedad con profundas transformaciones sociales, en momentos de cambios producidos por la educación, la modificación del rol de la mujer, la familia, los grandes grupos de pertenencia (sindicatos y partidos), la ecología, la inseguridad en el mundo del trabajo y la dualización; que frente a las transformaciones, el individuo experimenta una pérdida de sentido de la legalidad (anomia), se legitiman actividades ilícitas como mecanismo de ascenso social y que, en el corto plazo, es difícil que por sí solo desaparezca.

A este fenómeno de por sí complejo, se agregó la revolución digital que, a este mundo inestable de constantes transformaciones, lo acelera e, inevitablemente, su impacto generará cambios drásticos en nuestras vidas²¹ (McAfee, 2019; McAfee y Brynjolfsson, 2017; Kelly, 2016; Brynjolfsson y Mc Elheran, 2016; Brynjolfsson y McAfee, 2014; Ford, 2015; Schwab, 2017).

Todo esto ocurre sin los marcos de referencia del pasado en que siempre está presente el “riesgo” individual y colectivo. Por ende, y solo provisionalmente, un modelo que incorpora la estrategia para monitorear los cambios en el ambiente, que construye herramientas para detectar, para anticiparse a los problemas y los fraudes invisibles, que prioriza como gestión operativa la solución de problemas en lugar de procedimientos repetitivos, que adopta herramientas digitales y, finalmente, que produce “intervenciones quirúrgicas”, aparecería como el más idóneo para enfrentar un mundo inestable como el actual.

²¹ Además se debería agregar que entre prestigiosos académicos es aceptado que las transformaciones sociales y tecnológicas brindan mayores oportunidades al fraude (Clarke, 2018; Clarke y Felson, 1993).

Conclusiones

En síntesis, al inicio del trabajo planteamos que sobre nosotros pende una amenaza grave, el modelo tradicional de las agencias regulatorias no puede afrontar los desafíos que le impone el delito común que se sofisticó, menos aún de las organizaciones criminales y los ilícitos que utilizan herramientas digitales; sumado a que no enfrentar el problema a tiempo agrava la situación.

La hipótesis que se intentó demostrar es que el modelo estratégico digital es consistente para crear las capacidades estatales necesarias en agencias regulatorias.

Las respuestas que se pretendieron contestar teóricamente y validar empíricamente fueron: a) ¿Qué? El modelo estratégico digital; b) ¿Cómo?, o sus componentes principales, la gestión estratégica, el enfoque de solución de problemas, las herramientas digitales y las intervenciones quirúrgicas; c) ¿Cuáles?, o sus características, se dedujeron de los autores clásicos de capacidades estatales (tamaño, autonomía, consistencia, intervenciones micro, flexibilidad y capacidad de adaptación); finalmente, d) ¿Por qué?, en un mundo de fuertes cambios, se necesitan organizaciones ágiles, que monitoreen el ambiente y que tengan flexibilidad y creatividad para generar nuevas respuestas.

Bourdieu sostenía que el conocimiento se “conquista, se construye y se comprueba” (Bourdieu, Chamberdon y Passeron, 1994), esto implica un momento de ruptura contra el sentido común existente, un momento de construcción del objeto y de comprobación con evidencia empírica.

Contestar la pregunta: “¿Cómo se construyen capacidades estatales en las AR?” implica una importante ruptura con el sentido común existente (el avestruz o *groupthink* de la sociedad, desplazamiento de objetivos en las agencias o la mano dura/mano blanda que nos paraliza), una construcción del objeto que aquí se intenta²² (el modelo estratégico digital opuesto al modelo industrial) y una comprobación empírica que se produce gracias a la práctica de una gran cantidad de funcionarios que valiente y anónimamente se atrevieron a tratar de “resolver problemas” y no quedarse en su zona de confort y solamente enfrentar casos.

²² De esto se tienen múltiples y muy buenos antecedentes, especialmente en Goldstein y Sparrow, y muchos otros que, como este trabajo, aspiran a aportar un grano de arena en la difícil tarea de construir capacidades estatales en agencias regulatorias.

Palabras finales

Asumir que existe un modelo que nos posibilite enfrentar algunos de los grandes desafíos de la sociedad del riesgo nos permite vislumbrar una luz al final del túnel. Esto significa un paso adelante.

Sin embargo, para dar el siguiente paso, hay dos obstáculos que tenemos que resolver: uno de índole teórico-práctica y el otro social.

La dimensión teórico-práctica consiste en resolver la pregunta que se vino planteando en el capítulo: ¿cómo mantener la burocracia weberiana, pero agregarle flexibilidad?²³ Este debate no es nuevo, ya en pleno apogeo del Estado de bienestar, los académicos clásicos empezaron a plantear los límites de las burocracias weberiana para resolver problemas nuevos (Gouldner, 1954; Waldo, 1951; Crozier, 1974) y hasta algunos se atrevieron a pensar nuevos modelos (Bennis, 1966; Toffler, 1970); sin embargo, este rico debate fue obturado por el *New Public Management* (nueva gestión pública) que fracasó porque su principal objetivo era minimizar el Estado e incorporarle conceptos del sector privado (Pollit y Bouckaert, 2004); no era su propósito resolver los problemas de falta de flexibilidad y adaptación de las organizaciones públicas.

De este modo, esta vieja discusión nos vuelve a interpelar: ¿cómo mantener los beneficios de la burocracia weberiana, pero con la flexibilidad y adaptabilidad que requiere la sociedad?

El segundo obstáculo, el social, son las debilidades que planteamos al inicio. Tiene un aspecto simple y otro complejo.

El que consideramos más simple consiste en lo siguiente: si se modifica la primera de las debilidades (nuestra actitud de avestruz) como reacción en cadena se ajustarían las otras dos. Si como sociedad se da un debate serio sobre la regulación, si se toma conciencia de la necesidad de impacto, de minimizar el daño, de este modo, la burocracia no soportaría la presión social, dejaría de “desplazar objetivos” y buscaría así “solucionar problemas”. En síntesis, adaptarse; y frente a la disyuntiva mano dura/mano blanda, al quedar claro que no tiene sustento empírico, caería por su propio peso.

El más complejo tiene que ver con la sociedad, que se encuentra en un estado de profundo pesimismo, desorientada, observando el futuro con temor y no pareciera querer dar estos debates esenciales.

²³ Esta discusión a primera vista parece abstracta, pero por el contrario es muy concreta: queremos que la policía acuda velozmente, a cualquier ámbito, frente a un llamado por un robo, homicidio o violencia de género (burocracia weberiana), pero a la vez que se prepare para defendernos de ciberataques, *grooming* o pedofilia digital (flexibilidad, creatividad, imaginación).

Este trabajo se titula “¿Quién y cómo le pone el cascabel al gato?”, una hipótesis de respuesta a la pregunta *cómo*, es el modelo estratégico digital (MED) que comenzamos a esbozar en este artículo. En cambio, contestar la pregunta *quién* nos lleva a “la sociedad”, lo cual trasciende lo académico y se hace “complejo” en momentos en que cunde el pesimismo. Sin embargo, hay una anécdota histórica que tal vez nos ayude a salir del paso.

A principios de la Segunda Guerra Mundial –cuando primaban las distopías– Hitler parecía imparable, había tomado Francia, los bombardeos sobre Londres amenazaban a no dejar piedra sobre piedra y parecía inminente la caída de Inglaterra a mano de los nazis; sin embargo, en el Reino Unido apareció un afiche que decía: “Keep calm and carry on” (Mantén la calma y sigue avanzando).

Los historiadores militares sostienen que, si Hitler no invadía Rusia, probablemente hubiera ganado la guerra; si cundía el pesimismo y los británicos se rendían, Hitler también ganaba la guerra. Sin embargo, no se rindieron, mantuvieron la calma, siguieron avanzando (“Keep calm and carry on”) y le ganaron la guerra a Hitler.

La moraleja es que, si no hacemos nada, las organizaciones criminales digitales nos derrotan; si nos rendimos, seguro que fracasaremos; pero si *mantenemos la calma y seguimos avanzando*, tal como hicieron los ingleses frente a Hitler, tal vez, podamos construir capacidades estatales, tal vez, podremos *ponerle el cascabel al gato*.

Bibliografía

- Aguilar Villamariona, Jeannette (2006). “Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura”. *Quórum*, n° 16, invierno, pp. 81-94.
- Akers, Timothy y Lanier, Mark M. (2009). “Epidemiological Criminology: Coming full circle”. *American Journal of Public Health*, vol. 99, n° 3, pp. 397-402.
- Andersen, Martin y Malleson, Nick (2014). “Police Foot Patrol and Crime Displacement: A local análisis”. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 30, n° 2, pp. 186-199.
- Andrews, Leighton (2018). “Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and big data”. *Public Administration*, vol. 97, n° 2.

- Bailey, John y Taylor, Matthew M. (2009). “Evade, Corrupt or Confront? Organized Crime and the State in Brazil and Mexico”. *Journal of Politics in Latin América*, vol. 1, n° 2.
- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- (2002). *Libertad o capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Bennis, Warren G. (1966). *Changing Organizations*. Nueva York: McGraw Hill.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido*. Buenos Aires: Paidós.
- Bergman, Marcelo (2018). *More Money, More Crime*. Cambridge: Oxford University Press.
- Bihl, Trevor J.; Young, William Albert y Weckman, Gary R. (2019). “Defining, Understanding and addressing big data”. *International Journal of Business Analytics*, vol. 3, n° 2.
- Blank, Stephen (1978). “Britain, the politics of foreign economic policy”. *International Organization*, vol. 31, n° 4, pp. 673-721.
- Bourdieu, Pierre; Chamberdon, Jean-Claude y Passeron, Jean-Claude (1994). *El oficio de sociólogo*. Madrid: Siglo XXI.
- Braga, Anthony (2008). *Problem Oriented Police and Crime Prevention*. Nueva York: Criminal Justice Press.
- Braga, Anthony A.; Turchan, Brandon S.; Papachristos, Andrew V. y Hureau, David M. (2019). “Hot spots policing and crime reduction: an update of an ongoing systematic review and meta-analysis”. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 15, pp. 289-311.
- Brantingham, Paul y Brantingham, Patricia (1984). *Patterns in Crime*. Nueva York: Macmillan.
- Brown, Jennifer; Belur, Jyoti; Tompson, Lisa; McDowall, Almuth; Hunter, Gillian y Tiggey, May (2018). “Extending the remit of evidence-based policing”. *International Journal of Police Science and Management*, vol. 20, n° 1, pp. 38-51.
- Brynjolfsson, Erik y McAfee, Andrew (2014). *The Second Machine Age*. Nueva York: Norton.
- (2017). “What it can –and cannot– do for your organization”. *Harvard Business Review*, 18 de julio.

- Brynjolfsson, Erik y McElheran, Kristina (2016). “The rapid adoption of data driven decision-making”. *American Economic Review*, vol. 106, n° 5, pp. 133-139.
- Bulanova-Hristova, Gergana y Kasper, Karsten (2016). “Cyber-OC in Germany”. En Bulanova-Hristova, Gergana; Kasper, Karsten; Odinet, Gerald; Verhoeven, Maite; Pool, Ronald; De Poot, Christianne; Werner, Yael y Korsell, Lars (eds.), *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Magdeburg: Wissenschaftslektorat Zimmermann.
- Burns, Tom y Stalker, George Macpherson (2007). “The concept of formal organization”. En Ott, J. Steven; Shafritz, Jay M. y Jang, Yong Suk, *Classics in Organizational Theory*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Carneiro, Nuno; Figueira, Gonçalo y Costa, Miguel (2017). “A data mining based system for credit-card fraud detection in e-tail”. *Decision Support Systems*, vol. 95, pp. 91-101.
- Chabat, Jorge (2010). “El Estado y el crimen organizado trasnacional; amenaza global, respuestas nacionales”. *Revista de Historia Internacional*, a. 11, n° 42, pp. 3-14.
- Chen, Suduan (2016). “Detection of fraudulent financial statements using the hybrid data mining approach”. *Springler Plus*, vol. 5, n° 1.
- Clarke, Ronald (ed.) (1997). *Situational Crime Prevention*. Nueva York: Harrow and Heston Publishers.
- (2018). “The theory and practice of situational crime prevention”. *Criminology and Criminal Justice*. School of Criminal Justice, Rutgers University, Estados Unidos.
- Clarke, Ronald y Felson, Marcus (eds.) (1993). *Routine Activity and Rational Choice*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- (2008). “La ocasión hace al ladrón. Teoría y práctica para la prevención del delito”. En Ortiz de Urbina Gimeno, Iñigo y Ponce Solé, Juli (coords.), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: diez textos fundamentales del panorama internacional*, pp. 193-234. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Cockayne, James (2007). *Transnational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat*. Nueva York: International Peace Academy.
- Crozier, Michel (1974). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Cruz, José Miguel (2010). “Estado y violencia criminal en América Latina”. *Nueva Sociedad*, n° 226.
- Dahrendorf, Ralf (2005). *En búsqueda del nuevo orden: Una política de la libertad para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- Davenport, Thomas H. (2010). “Process Management for Knowledge Work”. En Brocke, Jan vom y Rosemann, Michael (eds.), *Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods, and Information Systems*. Luxemburgo: Springer Science & Business Media.
- Davenport, Thomas H.; Barth, Paul y Bean, Randy (2012). “How ‘Big Data’ is Different”. *MIT Sloan Management Review*, vol. 54, n° 1.
- Davenport, Thomas H. y Patil, Dhanurjay (2012). “Data Scientist: The Sexiest Job of the 21st Century”. *Harvard Business Review*, vol. 90, n° 10, pp. 70-76.
- De Sousa, Rosinaldo Silva (2004). “Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, n° 1, pp. 141-192.
- Depetris, Jorge Augusto (2011). *Deportes extremos*. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos.
- (2012). “Deportes extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico: Caso Aduana Argentina 2005-2010”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, a. 11, n° 17, pp. 81-111.
- (2018). “Organizaciones criminales digitales, organizaciones públicas industriales”. *Revista Tres Artículos*, vol. 2, pp. 34-56.
- (2020). “Hecha la ley; hecha la trampa”. AAEAP- II Congreso de Administración Pública, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Dewey, Matías (2015). *El orden clandestino*. Buenos Aires: Katz.
- (2017). “La importancia de la Salada. Protección Gubernamental y expansión del mercado informal”. En Zarazaga, Rodrigo S. J. y Ronconi, Lucas (comps.), *Conurbano infinito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Duncan, Gustavo (2008). *Los señores de la Guerra*. Bogotá: Planeta.
- Eck, John E. (1993). “The threat of Crime displacement”. *Problem Solving Quarterly*, vol. 6, n° 3.
- Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140.

- Felbab-Brown, Vanda (2014). "Improving Supply Side Policies". En Collin, John (ed.), *Ending the Drug Wars*. Londres: LSE Ideas.
- Fijnaut, Cyrille (2016). "Transnational Organized Crime and Institutional Reform in the European Union: The case of judicial cooperation". *The containment of organised crime and terrorism*. Leiden: Brill.
- Ford, Martin (2015). *Rise of the robots*. Nueva York: Basic Books.
- Foucault, Michel (2000). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- Gebo, Erika (2016). "An integrated public health and criminal justice approach to gangs: What can research tell us?". *Preventive Medicine Reports*, vol. 4, pp. 376-380.
- Goldstein, Herman (1979). "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime and Delinquency*, vol. 25, n° 2, pp. 236-258.
- (1987). "Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements, and Threshold Questions". *Crime and Delinquency*, vol. 33, n° 1, pp. 6-30.
- (1990). *Problem Oriented Police*. Nueva York: McGraw-Hill.
- (1993). *The New Policing: Confronting Complexity*. Washington D.C.: National Institute of Justice.
- (2003). "On further developing problem-oriented policing: the most critical need, the major impediments, and a proposal". *Crime Prevention Studies*, vol. 15, pp. 13-47.
- Gouldner, Alvin W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Nueva York: The Free Press.
- Gourevitch, Peter (1978). "The second image reversed: the international sources of domestic politics". *International Organization*, vol. 32, n° 4, pp. 881-912.
- Guerette, Rob T. (2009). *Analyzing Crime Displacement and Diffusion*. Problem-Oriented Guides for Police Problem-Solving Tools Series Guide N° 10. Washington D.C.: COPS.
- Guerette, Rob T. y Bowers, Kate (2009). "Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations". *Criminology*, vol. 47, n° 4, pp. 1331-1368.
- Hassani, Hossein; Huang, Xu; Silva, Emmanuel Sirimal y Ghodsi, Mansi (2017). "A Review of Data Mining Applications in Crime". *Statistical*

- Analysis and Data Mining: The ASA Data Science Journal*, vol. 9, n° 3, pp. 139-154.
- Hesseling, René B. P. (1996). *Displacement: A review of the empirical literature*. La Haya: Research and Documentation Centre.
- Holliday, Terence C.; Levy, Michael y Reuter, Peter (2014). *Global Surveillance of Dirty Money 2014*. Chicago: Center on Law and Globalization.
- Hosbawn, Eric (1995). *Historia del Siglo XX*. Madrid: Planeta.
- Humud, Carla E.; Pirog, Robert y Rosen, Liana (2015). "Islamic State Financing and U.S. Policy. Congressional Research Service". Congressional Research Service Report R43980, CRS: Washington DC, 4-12; Financing of the Terrorist Organization Islamic State.
- Janis, Irving (1971). "Groupthink". *Psychology Today Magazine*, pp. 84-90.
- Johnson, Shane; Guerette, Rob T. y Bowers, Kate (2014). "Crime displacement: what we know, what we don't know, and what it means for crime reduction". *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10, n° 4, pp. 549-457.
- Katzenstein, Peter J. (1977). "Introduction: domestic and international forces and strategies of foreign economic policy". *International Organization*, vol. 31, n° 4, pp. 587-606.
- Kelling, George y Coles, Catherine M. (1996). *Fixing Broken Windows*. Nueva York: Touchestone.
- Kelling, George y Wilson, James (1982). "Broken Windows". *The Atlantic*, marzo.
- Kelly, Kevin (2016). *The Inevitable: Understanding the 12 Technological Forces That Will Shape Our Future*. Nueva York: Penguin.
- Kessler, Gabriel (2011). "Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas". En Zavaleta Betancourt, José Alfredo (comp.), *El laberinto de la inseguridad ciudadana: bandas criminales, seguridad de fronteras y regímenes penitenciarios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Kinney, Bryan; Brantingham, Patricia L.; Wuschke, Kathryn; Kirk, Michael y Brantingham, Paul (2008). "Crime Attractors, Generators and Detractors: Land Use and Urban Crime Opportunities". *Built Environment*, vol. 34, n° 1, Crime in the City, pp. 62-74.

- Krasner, Stephen D. (1978). "US commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness". *International Organization*, vol. 31, n° 4, pp. 635-671.
- Ladegaard, Isak (2018). "Crime displacement in digital drug markets". *International Journal of Drug Policy*, vol. 63, n° 4, pp. 113-121.
- Lanier, Mark (2010). "Epidemiological Criminology (EpiCrim): Definition and Application". *Journal of Theoretical and Philosophical Criminology*, vol. 2, n° 1, pp. 63-103.
- Lanier, Mark y Stuart, Henry (eds.) (2018). *The Essential Criminology*. Nueva York: Routledge.
- Lea, John (2015). "Jock Young and the Development of Left Realist Criminology". *Critical Criminology*, vol. 23, n°2, pp. 165-177.
- Lea, John y Young, Jock (1984). *What is to be done about Law y Order?* Nueva York: Penguin.
- Leukfeldt, Rutger y Kleemans, Edward R. (2019). "Cybercrime, money mules and situational crime prevention". En Huffnagel, Saskia y Moiseienko, Anton (eds.), *Criminal Networks and Law Enforcement*. Londres: Routledge.
- Leukfeldt, Rutger; Kleemans, Edward R. y Stol, Wouter (2017). "The Use of Online Crime Markets by Cybercriminal Networks: A View From Within". *American Behavioral Scientist*, vol. 61, n° 11.
- Leuprecht, Christian; Aulthouse, Andrew y Walther, Olivier (2016). "The puzzling resilience of transnational organized criminal networks". *Police Practice and Research*, vol. 17, n° 4, pp. 1-12.
- Lieberson, Stanley (2009). "Small N's and big conclusions". En Ragin, Charles y Becker, Howard (eds.), *What is a case?* Nueva York: Cambridge University Press.
- Lupsha, Peter (1996). "Transnational Organized Crime Versus the Nation-State". *Transnational Organized Crime*, vol. 2, n° 1, pp. 21-48.
- Mann, Michael (2007). "El poder autónomo del Estado: sus mecanismos, orígenes y resultados". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Margetts, Helen y Sutcliffe, David (2013). "Addressing the Policy Challenges and Opportunities of 'Big Data'". *Policy and Internet*, vol. 5, n° 2, pp. 139-146.

- Massé, Frédéric y Le Billon, Philippe (2018). “Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC”. *Third World Tematics*, vol. 3, n° 1.
- McAfee, Andrew (2019). *More from Less*. Nueva York: Simon y Schuster.
- McAfee, Andrew y Brynjolfsson, Erik (2012). “Big Data: The management revolution”. *Harvard Business Review*, octubre.
- (2017a). *Machine Platform Crowd*. Nueva York: Norton & Company.
- (2017b). *Machine Platform Crowd: Harnessing Our Digital Future*. Nueva York: Norton.
- Mergel, Ines; Rethemeyer, R. Karl e Isett, Kimberley (2016). “Big Data in Public Affairs”. *Public Administration Review*, vol. 76, n° 6, pp. 928-937.
- Merton, Robert (1964). *Teoría y estructura sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Misse, Michel (2011). “Crime organizado e crime comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades”. *Revista de Sociologia Política*, vol. 19, n° 40, pp. 13-25.
- Moore, Mark H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Morgan, Gareth (1990). *Imágenes de las organizaciones*. Nueva York: Ra-ma.
- Moss Kanter, Rosabeth (1990). *When the giants learn to dance*. Nueva York: Touchstone.
- Mullich, Joe (2013). *Closing the Big Data Gap in Public Sector*. Nueva York: Bloomberg-Businessweek.
- Naím, Moisés (2003). “The five wars of globalization”. *Foreign Policy*, enero-febrero, pp. 28-37.
- (2012). “Mafia States”. *Foreign Affairs*, mayo-junio.
- National Institute of Justice (2001). *Excellence in Problem Oriented Policing*. Washington D.C.: Police Executive Research Forum.
- Novakoff, Renee (2016). “Transnational Organized Crime: An Insidious Threat to US National Security Interests”. *PRISM*, vol. 5, n° 4, pp. 135-149.
- Odinot, Geralda; Verhoeven, Maite; Pool, Ronald y De Poot, Christianne (2016). “Cyber-OC in the Netherlands”. En Bulanova-Hristova, Gergana; Kasper, Karsten; Odinot, Geralda; Verhoeven, Maite; Pool, Ronald; De Poot, Christianne; Werner, Yael y Korsell, Lars (eds.), *Cyber-OC – Scope*

- and manifestations in selected EU member states*. Magdeburg: Wissenschaftslektorat Zimmermann.
- ONU-UNDOC (2016a). *The threat of transnational organized crime*. Nueva York: ONU.
- (2016b). *Informe mundial sobre drogas*. Nueva York: ONU.
- Ossona, Jorge L. (2017). “Detrás de La Salada: Ocupaciones territoriales y economías clandestinas en la localidad de Santa Catalina. Lomas de Zamora”. En Zarazaga, Rodrigo S. J. y Ronconi, Lucas (comps.), *Conurbano infinito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Oszlak, Oscar (2007). “La formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico metodológico para su estudio”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete.
- Otey, Melvin (2015). “Transnational Organized Crime”. *The Norwich Review of International and Transnational Crime*, 15 de octubre.
- Paoli, Letizia (2002). “Las paradojas del crimen organizado”. *Crime, Law and Social Change*, Netherlands.
- Pollit, Christopher y Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford.
- Prieto, Carlos Andrés (2012). “Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia”. Friedrich Ebert Stiftung (FES) Seguridad, Policy paper 47.
- Ragin, Charles C. (2009). “Cases of ‘What is a case’”. En Ragin, Charles C. y Becker, Howard S. (eds.), *What is a case?* Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Reuter, Peter (2014). “The mobility of drug trafficking”. En Collin, John (ed.), *Ending de Drug Wars*. Londres: LSE Ideas.
- Reuter, Peter y Haaga, John (1988). *Organization of High Level Drug Markets. An exploratory study*. Rockville: Rand Corporation.
- Ross, Alec (2016). *The industries of the future*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Savona, Ernesto H. y Riccardi, Michele (2019). “Assessing the risk of money laundering: research challenges and implications for practitioners”. *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 25, n° 1, pp. 1-4.
- Schneider, Jane (2016). “Mafia Emergence: What Kind of State?”. *Italian American Review*, vol. 6, n° 1, pp. 7-30.

- Schwab, Klaus (2015). "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond". *Foreign Affairs*, 12 de diciembre.
- (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. Nueva York: Crown Business.
- Skocpol, Theda y Weir, Margaret (1993). "Las estructuras del Estado: una respuesta a 'keynesiana' a la Gran Depresión". *Zona Abierta*, n° 63-64.
- Scott, Michael S. (2000). *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Scott, Michael S. y Kirby, Stuart (2012). *Implementing POP*. Washington D.C.: US Department of Justice.
- Selznick, Philip (1949). "The cooptative mechanism". En Jay M. Shaffritz, *Classics of Public Administration*, reimpression en 2007. Boston: Thomson Wadsworth.
- Skogan, Wesley G. (1990). *Disorder and Decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*. Berkeley-Los Angeles: University California Press.
- Skogan, Wesley G. y Hartnett, Susan M. (1997). *Community Policing: Chicago Style*. Nueva York: Oxford Press.
- Souto Zabaleta, Mariana y Vásquez, Juan C. (2007). "El tráfico de estupefacientes en la Argentina". SEDRONAR, Buenos Aires.
- Sparrow, Malcom (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- (1996). *License to steal*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- (2000). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.
- (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (2016). *Handcuffed: What holds policy back and the keys to reform*. Washington: Brookings Institution Press.
- Telep, Cody; Weisburd, David; Gill, Charlotte E.; Vitter, Zoe y Teichman, Doron (2014). "Displacement and diffusion of crime control benefits in large-scale geographic areas: a systematic review". *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10, n° 4, pp. 515-548.
- Terry, Karen J. y Ackerman, Alissa (2008). "Child Sexual Abuse in the Catholic Church: How Situational Crime Prevention Strategies can help create safe environments". *Criminal Justice and Behavior*, vol. 35, n° 5, pp. 643-657.
- Tilly, Charles (1975). *The formation of National States in Western Europe*. Nueva York: Princeton University Press.

- Toffler, Alvin (1970). *Future Shock*. Nueva York: Random House.
- UNDOC (2015). *Drug Money: the illicit proceeds of Balkans Route*. Viena: ONU.
- (2018). *The Drug Problem, and Organized Crime, illicit financial flows, corruption and terrorism*. Viena: ONU.
- Varese, Federico (2011). *Mafias on the move: How Organized Crime Conquers New Territories*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- Vydra, Simon y Klievink, Bram (2018). “Techno Optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate”. *Government Information Quarterly*, vol. 36, n° 4.
- Waldo, Dwight (1952). “Development of Theory of Democratic Administration”. *The American Political Science Review*, vol. 46, n° 1, pp. 81-103.
- Wall, David S. (2007). *Cybercrime: The transformation of Crime in the Infomation Age*. Cambridge: Polity Press.
- Werner, Yael y Korsell, Lars (2016). “Cyber-OC in Sweden”. En Bulanova-Hristova, Gergana; Kasper, Karsten; Odinet, Geralda; Verhoeven, Maite; Pool, Ronald; De Poot, Christianne; Werner, Yael y Korsell, Lars (eds.), *Cyber-OC – Scope and manifestations in selected EU member states*. Magdeburg: Wissenschaftslektorat Zimmermann.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*. Nueva York: Basic Books.
- Wolin, Sheldon (1987). *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Yin, Robert K. (1994). *Investigación sobre estudios de casos*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Young, Jock (1986). “The failures of criminology: the need for a radical realism”. En Matthews, Roger y Young, Jock, *Confronting Crime*. London: Sage.
- Zhou, Xun; Cheng, Sicong; Zhu, Meng; Guo, Chengkun; Zhou, Sida; Xu, Peng; Xue, Zhenghua y Zhang, Weishi (2018). “A state of the art survey of data mining-based fraud detection and credit scoring”. *MATEC Web of Conferences*, vol. 189, artículo n° 03002.

Consideraciones finales

Fernando J. Isuani

Los capítulos reunidos en este libro han brindado conocimiento conceptual y empírico sobre la burocracia estatal en la Argentina, por lo que constituyen un aporte para el campo de la gestión y las políticas públicas. Analizando distintos sectores de política (ciencia y tecnología y transporte), y tratando diversos aspectos que son centrales para su desempeño (los desafíos al rol de la alta dirección pública, la implementación de los procesos de concursos y la construcción de capacidades burocráticas), ofrecen elementos para un debate informado sobre las capacidades de la burocracia, los desafíos que esta enfrenta y el diseño de estrategias tendientes a su fortalecimiento.

Evitando una mirada estática, esto es, centrada en los aspectos formales que definen la estructura y normativa que organiza el Estado y el régimen de servicio civil, los estudios aquí reunidos han privilegiado un enfoque que pone su atención sobre la actuación de la burocracia estatal; de otro modo, nos hablan de la burocracia “en acción”.

En ese marco, el libro no solo brinda un panorama sobre las habilidades de la burocracia estatal para realizar sus tareas con efectividad, eficiencia y en forma sustentable y, particularmente, sobre los desafíos que enfrenta para ello, sino también, y al mismo tiempo, refuerza la idea de que dichas habilidades o capacidades se asientan en dos pilares centrales: por un lado, en su dimensión organizacional y, por el otro, en las interacciones que ella mantiene con diversos actores dentro y fuera del Estado.

Para ello, los distintos trabajos asumieron que la comprensión de los procesos y dinámicas que se producen en el aparato estatal, requiere de avanzar en el análisis de una burocracia situada, es decir, aquella que se expresa en organismos específicos insertos en tramas de relaciones concretas.

Así, el trabajo presentado por Pereyra y Montes ha dado cuenta de la continuidad y la especialización de la burocracia en el campo de la ciencia y tecnología, expresadas en la estabilidad y trayectorias prolongadas de cuadros burocráticos con un marcado sentido de pertenencia. Ello, de la mano de una clara priorización del sector en la agenda gubernamental y de un marcado prestigio externo del que gozan los organismos de cyt.

En el campo del transporte, específicamente en materia de la regulación del servicio ferroviario en la Argentina, el estudio de Bertranou describió cómo la CNRT, un organismo que tuvo un lugar central en los años noventa, evidencia en la actualidad la necesidad de fortalecer sus dotaciones de personal, procurando mayor estabilidad en sus cuadros directivos, mejorar sus competencias legales, aumentar sus recursos financieros y mejorar los tecnológicos.

Por su parte, Isuani ha destacado el conjunto de factores que están condicionando negativamente el rol de la alta dirección pública: el modo discrecional en su reclutamiento, un limitado acceso y manejo en recursos organizacionales claves para la gestión de los organismos públicos y la baja legitimidad de la que gozan las autoridades políticas frente a los directivos públicos. A su vez, que la capacidad de la ADP de contribuir a la conformación de redes de trabajo internas y externas al Estado, aparece como un potencial poco explotado.

La discontinuidad e intermitencia como rasgos presentes en los procesos de concursos en el ámbito de la administración pública nacional, la necesidad de dotarlos de sistemas de información transparente y oportuna, la importancia de acompañarlos con esquemas de planificación de las dotaciones y la de consolidar los aprendizajes realizados hasta el presente, constituyen algunos de los principales hallazgos que han aportado en su estudio Patrucci, Salas e Isuani.

Por último, en un análisis que ha tomado como referente empírico a las agencias de regulación, Depetris deja planteada la necesidad de avanzar en la transformación del modelo tradicional de organización y funcionamiento que hoy evidencian esas agencias, proponiendo para ellas la implementación de un modelo estratégico digital, de manera de dotarlas de mayor agilidad, capacidad para monitorear el ambiente y flexibilidad y creatividad para generar nuevas respuestas frente a un entorno cada vez más complejo y sofisticado en el que les toca actuar.

Con estos hallazgos, los estudios aquí presentados han evitado el riesgo de aplanar el concepto de burocracia estatal, dejando en claro que la imagen de un Estado monolítico como actor racional unificado compuesto por una burocracia que conforma un bloque homogéneo y coherente, no se condice con la realidad.

Finalmente, este libro nos recuerda que la noción de capacidades burocráticas dista de ser abstracta, global, homogénea o uniforme. Por ello, se hace claro lo poco productivo de caracterizar a las burocracias como fuertes o débiles, capaces o incapaces, si no es en relación con los desafíos y oportunidades que enfrenta y a las acciones desplegadas en un determinado campo de política y en un período concreto de tiempo.

Es mucho lo que aún queda por saber acerca del desempeño de la burocracia en los diversos campos de política pública en la Argentina: su lugar en la definición de la agenda estatal y en la producción de políticas públicas, el grado de permeabilidad a las demandas sociales y la calidad de sus respuestas, y los factores que inciden en la mejora de su desempeño, entre otras tantas cuestiones.

Esperamos que futuros estudios sigan aportando conocimiento clave para pensar la burocracia estatal en la Argentina.

La colección **Política, políticas y sociedad** reúne los textos relacionados con las temáticas de política, política social, economía, sociología, relaciones del trabajo y otras. Todas estas temáticas son abordadas en las investigaciones de la Universidad, siempre vinculadas al desarrollo de nuestra oferta académica y de docencia y al trabajo con la comunidad.

El interés por trabajar el tema de las capacidades burocráticas surge de considerar que en los últimos treinta años el país ha experimentado importantes transformaciones en cuanto al rol del Estado. Estas transformaciones incidieron sobre las expectativas de la población y también sobre la definición de prioridades en la agenda pública. Los consensos sociales cambiaron y, con ello, la distribución de responsabilidades entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. Estos cambios repercutieron en el tipo e intensidad de las interacciones entre los diversos actores que conforman los distintos sectores de política pública, lo que generó nuevos desafíos a la gobernabilidad.

Pero, en ese marco, el Estado sigue manifestando importantes dificultades para el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades: tiene problemas para garantizar derechos a lo largo de todo el territorio nacional, para regular grandes industrias, para prevenir catástrofes y/o actuar en la emergencia, para planificar y para hacer el seguimiento y la evaluación de las políticas, entre otras cuestiones. Es por ello que abordar el estudio de la burocracia analizando su actuación en sectores específicos de políticas públicas, es decir, observándola “en acción” y dando cuenta de aspectos específicos que afectan su dinámica y desempeño, resulta una tarea ineludible.

Universidad Nacional
de General Sarmiento 



Libro
Universitario
Argentino

