

# 32

**DOCUMENTOS Y APORTES  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL**

Publicación semestral de la Facultad de Ciencias Económicas, UNL  
Año 19. N° 32 (ene-jun). Santa Fe. República Argentina. **2019**



Universidad Nacional del Litoral

Enrique Mammarella  
Rector

Daniel Comba  
Director de Planeamiento y Gestión Académica

Ivana Tosti  
Directora Ediciones UNL

Facultad de Ciencias Económicas

Sergio Hauque  
Decano

Bruno Ariel Rezzoagli  
Director Magíster en Administración Pública

---

**DOCUMENTOS Y APORTES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GESTIÓN ESTATAL (DAAPGE)**  
DAAPGE año 19, N° 32, 2019.  
Santa Fe, Argentina.  
ISSN versión impresa 1666-4124  
ISSN versión on-line 1851-3727

---

**CONTACTO, VENTA Y/O SUSCRIPCIONES:**  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS (UNL)  
MAGISTER EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MORENO 2561 – TEL./FAX: (0342) 4571156  
E-MAIL: [magadpub@fce.unl.edu.ar](mailto:magadpub@fce.unl.edu.ar)  
SANTA FE, ARGENTINA  
[www.fce.unl.edu.ar/magister](http://www.fce.unl.edu.ar/magister)



ediciones**UNL**  
Secretaría de Extensión  
Facundo Zuviría 3563, (3000) Santa Fe, Argentina  
Tel./Fax: (0342) 4571214  
E-mail: [editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)

**VENTA ON LINE:**  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

**DISEÑO**  
**Te de tintas**

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE) es una publicación científica seriada semestral referada del Magíster en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina), dedicada a la difusión de trabajos de investigación de contenido teórico y/o práctico sobre el estudio de la problemática de la formulación de las políticas públicas, la gestión, la administración y la reforma del estado. Perteneció al Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas de Excelencia y está indexada en Latindex, SciELO, EBSCO, DIALNET, CLASE, e-Revistas, RedALyC y cuenta con DOI (Digital Object Identifier System). Siguiendo con las políticas de acceso abierto DAAPGE se encuentra en el Repositorio Institucional de la Universidad Nacional del Litoral, en el Sistema Nacional de Repositorios Digitales (SNRD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación y en la Base de Datos Unificada (BDU2), cosechador de repositorios institucionales desarrollado por el Consorcio de Universidades SIU dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.



# 32

## DOCUMENTOS Y APORTES

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL

ISSN (impresa) 1666-4124  
ISSN (on-line) 1851-3727

### EDITOR

José Ignacio Vigil

### COMITÉ ACADÉMICO

Rinaldo Colomé (Universidad Nacional de Córdoba)

Oscar Costa (Universidad Nacional del Litoral)

Martín Dutto Giolongo (Universidad Nacional del Litoral)

Mercedes Iacovello (Universidad de San Andrés)

Sergio Hauque (Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Jaime (Universidad de Buenos Aires)

Juan Carlos Mercier (Universidad Nacional del Litoral)

Dora Orlansky (Universidad de Buenos Aires)

Norma Zandomeni (Universidad Nacional del Litoral)

### CONSEJO ASESOR

Daniel García Delgado (CONICET – FLACSO, Argentina) / Angel Ginestar (OEA, Organización de Estados Americanos) / James Gow I. (Universidad de Montreal, Canadá) / José V. Gómez Rivas (Universidad Complutense de Madrid, España) / Juan C. Gómez Sabaini (Universidad de la Plata, Argentina) / Jorge Hintze (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Jorge Lanzaro (Universidad de la República, Uruguay) / Oscar Ozslak (CONICET – Universidad de Buenos Aires, Argentina) / José Alberto Bonifacio (INAP – Universidad de Palermo, Argentina) / Pedro Andreu (Universidad de Buenos Aires, Argentina) / Alberto Figueras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina) / José María Las Heras (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina)



## SUMARIO

- 1 ANÁLISIS DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE  
LOS SERVICIOS CIVILES MUNICIPALES DEL GRAN MENDOZA . . . . 7**  
Mercedes Llano, Mirian Bilbao, Alejandro Belmonte
- 2 EL CASILLERO VACÍO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN.  
EL CASO DE LAS LEYES DE PROMOCIÓN DE JUJUY, ARGENTINA  
(1918–1950) . . . . . 51**  
Mariana Soledad Bernasconi
- 3 CAPACIDAD INSTITUCIONAL:  
REVISIÓN DEL CONCEPTO Y EJES DE ANÁLISIS . . . . . 81**  
Angélica Rosas Huerta
- 4 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA  
FRENTE A FRENTE: LOS CASOS DE CHILE, PARAGUAY  
Y COLOMBIA (2000–2012) . . . . . 109**  
Cecilia Osorio Gonnet y José Miguel Vergara Hermosilla
- 5 POLÍTICAS REGIONALES EN ARGENTINA.  
TENSIONES ENTRE EL ESTADO, LA GOBERNANZA  
Y EL ESPACIO REGIONAL . . . . . 141**  
José Vigil y Waldemar Ockstat
- 6 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 . . . . . 173**  
Diego Luxardo

## **RECENSIONES DE TESIS**

- CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA UNA GESTIÓN ABIERTA  
EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.  
COMPARACIÓN DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS ..... **199**  
Adrian Moya

## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

- «AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA.  
ARGENTINA (2004–2017)», de *Carlos José Vigil* ..... **207**  
Por Alexis Bock
- «POLÍTICA, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN  
LAS PROVINCIAS ARGENTINAS» (VOL. 2), de *Horacio Cao* ..... **211**  
Por Alcides Bazza

# 1

## ANÁLISIS DEL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES MUNICIPALES DEL GRAN MENDOZA<sup>1, 2, 3</sup>

**Mercedes Llano** (\*)

Universidad Nacional de Cuyo / CONICET

**Mirian Bilbao** (\*\*)

**Alejandro Belmonte** (\*\*\*)

Universidad Nacional de Cuyo

### RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar el nivel de institucionalización de los servicios civiles de los seis (6) municipios que conforman el Gran Mendoza a partir de la aplicación de una escala bipolar de politización/profesionalización. Las características estructurales presentan una alta variabilidad en términos tamaño de la burocracia, composición, nivel de flexibilización y peso fiscal del empleo público en los casos seleccionados. Asimismo, el cálculo del índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM) en las comunas del área metropolitana mendocina arroja un aún frágil nivel de implantación del mérito en el orden local. El IISCM promedio asciende a 2,7 puntos, posicionándose 5 de los casos de mitad de la escala hacia el extremo que denota mayor politización de las burocracias. Sólo la Ciudad de Mendoza (3,1) alcanzó puntuaciones mínimamente más cercanas al polo que representa niveles más elevados de profesionalización administrativa.

### PALABRAS CLAVE:

Profesionalización, patronazgo, burocracias locales, servicio civil, empleo público.

### ABSTRACT

The objective of the work is to analyze the level of institutionalization of civil services of the six (6) municipalities that integrate «Gran Mendoza» from the application of a bipolar scale of politicization/professionalization. The structural characteristics present a high variability in terms of the size of bureaucracy, composition, level of flexibility and fiscal weight of public employment in the selected cases. Likewise, the calculation of the index of institutionalization of municipal civil services (IISCM) in the communes of the metropolitan area of Mendoza shows that level of implementation of merit in the local order is still fragile. The average IISCM rises to 2.7 points, with 5 of the cases in the middle of the scale being positioned towards the extreme which indicates greater politicization of the bureaucracies. Only the City of Mendoza (3.1) reached scores minimally closer to the pole that represents higher levels of administrative professionalization.

### KEY WORDS:

Professionalization, patronage, local bureaucracies, civil service, public employment.

(\*) E-mail: mechidd@yahoo.com.ar

(\*\*) E-mail: mbilbao67@gmail.com

(\*\*\*) E-mail: abelmonte@uncu.edu.ar

RECEPCIÓN: 08/05/19

ACEPTACIÓN FINAL: 27/06/19

## 1 INTRODUCCIÓN

Ante la histórica expansión territorial del aparato público nacional argentino y la relevancia de las nominaciones discrecionales en la construcción de las maquinarias políticas locales, los gobiernos subnacionales tuvieron menos incentivos para desarrollar sistemas meritocráticos. En su lugar, se institucionalizaron auténticos paradigmas de burocracias clientelares o de *spoils systems* en varias regiones (Oszlak, 1999; Oszlak, 2001; Zuvanic y Iacoviello, 2010, Remmer, 2007).

En este sentido, los sistemas de empleo público subnacionales nunca consiguieron niveles de profesionalización equiparables a los alcanzados por la burocracia nacional, manteniendo instituciones típicas de la época colonial e independentista con algunos rasgos modernizantes. Específicamente, el patronazgo ha sido un elemento persistente de la cultura política local que ha contribuido a impedir o subvertir los intentos de reformas administrativas en el orden subnacional (Oszlak, 2001; Oszlak, 1982; Yablón, 2003).

La extensión de este fenómeno particularista es más significativa en el orden local por constituir un recurso político pivote en la trazabilidad de las carreas dirigenciales. Los gobiernos subnacionales contemporáneos constituyen el locus del patronazgo partidario por su centralidad en la edificación de aparatos



electorales para las contiendas intra e interpartidistas (O'Donnell, 1997; Oszlak, 1982; Scherlis, 2005; Llano, 2016).

Una consecuencia destacada de este fenómeno es que ha impedido la emergencia de un servicio civil profesional que opere como «guardián de la democracia» (Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007b). La politización de las burocracias públicas locales ha contribuido a erosionar el entramado institucional democrático. En el nivel subnacional la colonización política del aparato burocrático ha estado asociada a la configuración de partidos hegemónicos, la baja alternancia en el poder y la consecuente emergencia de enclaves autoritarios. Otro de los fenómenos comúnmente relacionados a escenarios de patronazgo de alta intensidad es el desarrollo de regiones neofeudalizadas en donde la penetración del sistema legal tiende a ser muy tenue. El accionar administrativo se privatiza y los agentes se extralimitan de sus funciones, imperando el arbitrio, la discriminación y el abuso del poder, en favor de los sectores más privilegiados (Gibson, 2006; Scherlis, 2005; O'Donnell, 2008; O'Donnell, 2007).

El potencial impacto negativo que la captura política de las administraciones locales tiene sobre la solidez democrática cobra una dimensión inusitada si se tiene en cuenta que el 81% del colectivo de agentes estatales se desempeña en los gobiernos subnacionales y locales (Diéguez y Gasparín, 2016). Pero pese a la gravitación de la profesionalización de burocracias locales en la democracia y a su peso del empleo estatal, son escasos los estudios sobre sistemas de función pública en ese orden jurisdiccional. El interés académico se ha focalizado preponderantemente en las administraciones centrales, mientras que los servicios civiles subnacionales son considerados como los «eslabones perdidos» de la administración pública comparada (Kuhlmann y Bogumil, 2007).

A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional, ámbito en el que se dispone de mediciones sobre el grado de desarrollo o politización de los servicios civiles<sup>4</sup>, en el plano local prácticamente no se cuenta con evaluaciones equivalentes que permitan tanto analizar como comparar el grado de institucionalización de las burocracias profesionales o, su contracara, el patronazgo. Las reducidas mediciones actuales sobre patronazgo equiparan dicha práctica al gasto en personal<sup>5</sup> o al volumen del empleo público combinado con membresía partidaria<sup>6</sup>, criterios que brindan limitada información sobre el fenómeno en estudio (Gordín, 2001). Mientras que otros trabajos se circunscriben al análisis de los marcos normativos, desestimando las instituciones informales que operan paralelamente o constriñen su cumplimiento.

Por ello, se propone diseñar una escala de mérito para analizar el nivel de institucionalización de los servicios civiles locales (o de profesionalización de las burocracias comunales) e identificar las prácticas particularistas que acompañan contextos de alta politización, aplicando enfoques que apuntan a evaluar el funcionamiento efectivo (y no su mero diseño) de los sistemas de gestión de empleo público. En particular, se busca indagar la esfera más desatendida en materia de profesionalización burocrática en nuestro país, la municipal, donde presta servicios el 29% del universo de agentes públicos del país (Diéguez y Gasparín, 2016).

La modernización de la gestión de recursos humanos es considerada como uno de los aspectos más postergados en la órbita municipal (Iturburu, 2007). Las comunas tienden a formalizar sistemas de servicio civil, no obstante, su nivel de implantación es sumamente bajo. La inamovilidad de los agentes, en cambio, es la institución más consolidada y salvaguardada en este ámbito. Esto es así porque los procesos de modernización administrativa se vertebran sobre la base de la protección de los seguidores partidistas y en detrimento del mérito. Consecuentemente, sólo se despoltizan los despidos, en tanto las decisiones en materia de acceso, progreso, evaluación y salario siguen impregnadas por elevadas dosis de discrecionalidad y arbitrio (Schuster, 2012).

Una diversidad de rasgos estructurales y prácticas ponen de manifiesto esa frágil institucionalización de las burocracias profesionales y la arraigada politización remanente. Estudios evidencian que las burocracias municipales argentinas insertas en contextos de enraizado patronazgo se caracterizan por 1) la existencia de esquemas burocráticos deformes<sup>7</sup>, con segmentos jerárquicos sobredimensionados en detrimento de los rangos operativos<sup>8</sup>, 2) el predominio de ingresos basados en lazos políticos, personales y de parentesco<sup>9</sup> y ascensos discrecionales, 3) inequidades salariales asociadas a la distribución arbitraria de un amplio abanico de suplementos y adicionales, 4) niveles de calificación inadecuados, 5) blanqueos masivos, 6), proliferación de modalidades de contratación flexibles, 7) traslados como modalidad de castigo<sup>10</sup> y 8) escasos incentivos orientados a reforzar el compromiso con los resultados de la gestión, entre otros aspectos (Cravacuore, 2007; Iturburu, 2007; Llano, 2010).

Dentro del universo de administraciones públicas municipales, el estudio se focaliza en el nivel de desarrollo de los servicios civiles de las comunas que integran el Gran Mendoza: Guaymallén, Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza, Luján de Cuyo, Maipú y Las Heras. Dicha área metropolitana nuclea el 62% de la población total (1.928.304) de la Provincia de Mendoza y agrupa el 51,5% del total de agentes municipales<sup>11</sup>. Los casos han sido seleccionados a fin de ga-

rantizar el control de ciertos factores culturales, idiosincráticos, poblacionales<sup>12</sup> e institucionales. En relación a este último elemento, las burocracias locales mendocinas comparten un esquema organizativo común al estar regidas por un mismo estatuto del empleo municipal (Ley N° 5892/92).

El trabajo se estructura en tres apartados. En el primero se abordarán aspectos conceptuales y metodológicos, en el segundo se presentarán los principales resultados de la investigación y en el tercero se plasmarán las reflexiones finales.

**Figura 1.**  
Municipios del Gran Mendoza. Provincia de Mendoza



## 2 MARCO CONCEPTUAL Y ENFOQUE METODOLÓGICO

### 2.1. SERVICIO CIVIL: UN CONCEPTO SIN ARRAIGO LOCAL

Un sesgo común del concepto del servicio civil ha sido el de reducir su alcance a los agentes estatales que se desenvuelven en la administración central, excluyendo otros niveles de gobierno. Ante esta perspectiva parcial, algunos enfoques contemporáneos remarcan la necesidad de adoptar una noción agregada de servicio civil que abarque al universo del empleo público, incluyendo también a los agentes que prestan servicios en los gobiernos regionales y locales (Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007; Oszlak, 2003; Longo, 2004).

Partiendo de esta mirada más amplia que integra a las burocracias subnacionales, corresponde definir qué es el servicio civil. Algunas corrientes han circunscripto el concepto servicio civil a una estructura o a un formato específico, particularmente el sistema tradicional de carrera. Otras, en cambio, añaden a la dimensión organizativa el entramado de arreglos institucionales que configuran los servicios civiles. Desde esta óptica, un servicio civil está asociado a un conjunto de reglas que se cristalizan no en una única estructura, sino en múltiples modelos organizacionales (Oszlak, 1999; Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007).

En América Latina se ha consensuado, mediante acuerdos regionales<sup>13</sup>, una acepción de servicio civil en línea con esta última visión que conjuga elementos organizativos e institucionales, agregándole algunas notas distintivas que permitan a capturar las especificidades contextuales. El servicio civil o función pública, como se la denomina en Latinoamérica, es concebido como un *sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales* (Longo, 2004). De este modo, la noción contempla dos grandes dimensiones: *las reglas de juego* y una *versatilidad de formatos* estructurales dirigidos a proteger una *burocracia profesional*.

El concepto no se circunscribe a la faz formal de los servicios civiles, también comprende las instituciones informales que refuerzan, complementan, erosionan e incluso sustituyen a las previsiones legales. La brecha entre el marco normativo en materia de empleo público y su implantación efectiva es una de las principales debilidades atribuidas a los servicios civiles en América Latina. Las organizaciones públicas incorporan los atributos formales de un sistema meritocrático, pero la observancia práctica de esas reglas tiende a ser muy baja en la región a raíz del expandido patronazgo. Ante la inclinación de las reformas

a generar efectos meramente nominales, es necesario abordar el espacio de informalidad que caracteriza a las políticas de gestión de recursos humanos. Enfocar el análisis de las instituciones en las regulaciones formales supone el riesgo de desatender aspectos que moldean las conductas políticas y burocráticas, generando una foto incompleta del funcionamiento de los servicios civiles. Por ello, se propone centrar el estudio en la eficacia práctica de ese conjunto de reglas oficiales y particularistas (Helmke y Letitsky, 2006; Grindle, 2012; Longo, 2006; Ramió y Salvador, 2005; Iacoviello, 2006; Nef, 2003; Heredia, 2002).

La noción acuñada tampoco circunscribe el servicio civil a un único modelo, admite su materialización en múltiples esquemas. El tránsito de sistemas de patronazgo a burocracias meritocráticas no ha sido automático, ni lineal y menos uniforme. Los servicios civiles han atravesado procesos de institucionalización, desinstitucionalización y reinstitucionalización debido a la gravitación del patronazgo en la construcción del poder político. Esto implica que las trayectorias de modernización han sido variables, registrando diferentes estadios de desarrollo. Asimismo, las reformas no han convergido indefectiblemente hacia un único formato de servicio civil a raíz del carácter divergente de los sistemas políticos administrativos en los que se insertan las burocracias estatales (Llano, 2019; Pollit y Bouckaert, 2004; Grindle, 2012). Para Silberman (1993) la institucionalización de la burocracia legal racional ha seguido, básicamente, dos patrones tipo: organizacional (sistema de carrera) y profesional (sistema de empleo).

La burocracia legal racional con *orientación organizacional o sistema de carrera* se caracteriza por estar organizada en estructuras jerárquicas, a cuyos niveles superiores sólo tienen acceso los servidores públicos que ingresan primigeniamente en los escalones iniciales a través de un proceso de selección abierto, generalmente bajo la modalidad de concurso público. Los requisitos para el acceso se vinculan principalmente a los méritos académicos, siendo residual la evaluación de competencias. Al servidor público que se incorpora mediante este sistema se le reconoce el derecho a la permanencia y a progresar dentro de un esquema de puestos en base a la antigüedad y/o al mérito. Este sistema pone mayor énfasis en los valores de la imparcialidad, igualdad y transparencia. Francia, Bélgica y España son ejemplos de burocracias de carrera.

La burocracia legal racional con *orientación profesional o sistema de empleo*, como comúnmente se lo denomina, es aquel en el que se recluta para un puesto específico y no para incorporarse a un grupo profesional o cuerpo más amplio que lo habilite a desempeñar diferentes cargos. El sistema de reclutamiento es abierto, es decir, todas las posiciones de la pirámide organizacional pueden ser provistas por candidatos externos a la administración. En el proceso de

selección el mayor énfasis está puesto más en las competencias que en las credenciales educativas. A los agentes que acceden bajo este modelo no se les garantiza inamovilidad ni tampoco son promovidos para el desarrollo de una carrera. Los valores subyacentes a este formato son los de la efectividad, eficacia y eficiencia. Holanda, Suecia y los países nórdicos europeos adoptan este tipo de sistemas (Martínez Puón 2011; Iacoviello, Strazza y Llano, 2011; Dussauge Laguna, 2005; Longo, 2004; Heredia, 2002; Raadschelders, Toonen y Van der Meer, 2007b).

A estos dos modelos puros se suman otros formatos híbridos que tienden a fusionar, en dosis variables, elementos y valores propios de los sistemas de carrera y de empleo, tendencia que siguen algunos proyectos de reforma impulsados en los últimos años. El neweberianismo es una expresión de estas modalidades burocráticas eclécticas que asumen los procesos de modernización contemporáneos (Martínez Puón, 2011; Pulido, 2005; Longo 2004, en Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Llano, 2015).

Independientemente del modelo de servicio civil que se cristalice en el transcurso del proceso de institucionalización, todos ellos comparten una serie de «elementos básicos» transversales orientados a asegurar la protección de burocracias profesionales. Una administración profesional, según Longo (2004), es aquella dirigida y controlada por la política, en aplicación del principio democrático de gobierno, pero no patrimonializada por ésta, lo cual implica consolidar una esfera estable de neutralidad, autonomía y competencia técnica, cimentada en torno al mérito. Los políticos sólo lideran las burocracias, no las conforman ni tampoco la poseen discrecionalmente.

Esos impulsos por instaurar un sistema meritocrático que asegure la imparcialidad y la eficiencia coexisten con una presión persistente, y muchas veces arrolladora, por extender la injerencia política sobre los puestos públicos con el fin de asegurar la *responsiveness* de la burocracia hacia el gobierno. La línea divisoria refleja el equilibrio resultante de esas dos tendencias en tensión. Si la balanza se inclina a favor de un rol dominante involucramiento de la burocracia sobre el proceso de políticas públicas se puede desatar una crisis de legitimidad, mientras que un diseño fundado en la supremacía de los políticos puede conducir a una crisis de efectividad y de propagación de prácticas particularistas (Aberbach, Rockman y Putman, 1981; Llano, 2017).

Los servicios civiles son instituciones y creaciones inherentemente políticas. Una organización tan sustancialmente vinculada con los asuntos de gobierno no puede ser completamente apolítica. Todos los sistemas reconocen cuotas de cargos de confianza consideradas apropiadas. El problema radica cuando

los niveles de involucramiento político traspasan informalmente esos límites de razonabilidad impuestos legalmente (Peters y Pierre, 2004).

Profesionalizar la administración pública, entonces, entraña el establecimiento de mecanismos meritocráticos básicos de separación de intereses políticos y burocráticos (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2009) que resguarden grados adecuados de gobernabilidad, por un lado, y de autonomía y competencia, por otro lado. Esos arreglos formales e informales comunes a todos los modelos de servicio civil que aseguran la vigencia de administraciones profesionales están ligados a la aplicación de criterios meritocráticos no sólo en materia de ingreso, sino también en decisiones ligadas a la gestión salarial, a la promoción, a la distribución de incentivos, a la permanencia en el cargo y al disciplinamiento de los servidores públicos. Contrapuestamente, la politización de la burocracia conlleva la sustitución de los criterios meritocráticos por criterios discrecionales en todo ese espectro de asuntos relativos a la gestión de recursos humanos (Dussauge Laguna, 2005; Peters y Pierre, 2004).

El objetivo es entonces evaluar en qué medida las burocracias municipales, en términos prácticos y no meramente formales, están politizadas o profesionalizadas, en cualquiera de sus variables formatos. En otras palabras, ¿hasta qué punto los sistemas de empleo municipal alcanzan esos arreglos meritocráticos mínimos que reflejan la existencia de servicios civiles?

## 2.2. ¿CÓMO MEDIR EL NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES LOCALES?

La medición del nivel de institucionalización de los servicios civiles, o de su contracara, el grado de politización, lejos está de ser una tarea sencilla. No es posible calcular con precisión ni la cantidad de patronazgo<sup>14</sup> (Geddes, 1996) ni tampoco el arraigo de los sistemas meritocráticos, sin embargo, se han realizado esfuerzos académicos para estimar su alcance a través de diversas herramientas. Distintos estudios han recurrido a *indicadores*, *escalas* o *índices* para aproximarse al estado de desarrollo de las burocracias profesionales o de enraizamiento de los sistemas de patronazgo.

Algunos trabajos han utilizado un *indicador* simple o un *mix de indicadores* independientes como proxies de los fenómenos en cuestión. Tal como se señaló precedentemente, ciertos autores han asimilado el patronazgo al gasto salarial (Gordín, 2001; Calvo, 2014; Remmer, 2007) y otros a una combinación del tamaño del empleo público y nivel de afiliación partidaria (Scherlis, 2005). Igualmente, la profesionalización de la burocracia ha sido equiparada a la

tasa de designaciones políticas, esto es la proporción de cargos provistos por criterios de confianza política en relación al universo de empleados públicos (Ferraro, 2009). La ventaja de estos instrumentos radica en su sencillez, pero presentan la limitación de no capturar las manifestaciones del fenómeno en sus distintas dimensiones. Asimismo, el plano institucional, principalmente informal, escapa a este tipo de metodologías netamente cuantitativas.

Otros autores han desarrollado *escalas* para analizar el nivel de profesionalización de las burocracias. Una referencia clásica dentro de este espectro de estudios es la «escala weberiana», elaborada por Evans y Rauch (2000), mediante la cual se evalúa en qué medida los aparatos administrativos presentan ciertos atributos estructurales burocráticos, como el ingreso meritocrático, las promociones internas, la estabilidad y salarios competitivos. En otras palabras, los autores analizan hasta qué punto las burocracias emplean reclutamiento meritocrático y garantizan la existencia de carreras predecibles, estables y estimuladoras en el largo plazo, por oposición a esquemas organizacionales patrimonialistas y prebendarios. A esta metodología subyace la idea de que las burocracias se ubican a lo largo de un continuum entre un extremo patrimonialista y otro legal racional tradicional (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2010).

El uso de este tipo de instrumento de medición para evaluar el grado de desarrollo de las burocracias ha sido cuestionado. Silberman (1993) señala que las escalas no proporcionan una adecuada taxonomía de las burocracias profesionales. Pretender determinar cuán racional es una organización administrativa presuponiendo que el extremo óptimo del espectro equivale al modelo weberiano, conduce a subvaluar a burocracias legales racionales altamente consolidadas que han adoptado otros modelos de modernización, como sucede en el caso americano o británico.

Acogiendo esas miradas críticas, estudios más recientes han buscado complementar y perfeccionar el influyente trabajo de Evans y Rauch. Este es el caso de Dahlström, Lapuente y Teorell (2009, 2010), para quienes la institucionalización de los servicios civiles no ha seguido una trayectoria unidireccional de sistemas de patronazgo a modalidades legales racionales weberianas. Según estos autores las transiciones de sistemas de patronazgo hacia burocracias meritocráticas han decantado en dos grandes modelos, semejantes a los identificados por Silberman (1993): uno abierto próximo a las organizaciones privadas y otro cerrado que implica un andamiaje de regulaciones y protecciones diferenciales del empleo público. Las administraciones públicas, consecuentemente, no sólo se posicionarían dentro de una dimensión patrimonialización–profesionalización, también se emplazan en el marco de un eje apertura–cierre burocrático.



También es posible identificar otros trabajos que en lugar de determinar el posicionamiento espacial de los sistemas de empleo público entre dos polos de patrimonialización-racionalización, apelan a *índices* para simplemente determinar el grado o bien de profesionalización o bien de politización de las burocracias. En esta línea, el BID aplica un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) para medir el nivel de aproximación de los sistemas de empleo estatal a una constelación de características «ideales» mínimas que debería reunir una administración profesional (BID, 2014). Por otra parte, Kopecký et al. (2008, 2011, 2012) construyeron un Índice de Patronazgo Partidario (IPP) para evaluar la extensión y profundidad de esa institución informal. Estos instrumentos presentan un gran potencial para captar la naturaleza de cada uno de los fenómenos por separado. Sin embargo, si se parte de la premisa que el patronazgo y racionalización burocrática son el anverso y reverso de una misma moneda, estos métodos no permiten abordar simultáneamente la expresión de ambos fenómenos en una organización burocrática. Sólo habilitan a presuponer que una baja valoración de los índices indicaría la manifestación de su opuesto, sin realmente aprehender sus expresiones específicas. Por ejemplo, un sistema de empleo público que obtenga una reducida puntuación en términos de IDSC o del Subíndice de Mérito que lo constituye, podría interpretarse automáticamente, sin evidencia empírica mediante, como muestra de un elevado grado de politización de la burocracia en cuestión.

Dadas las restricciones y ventajas de estas metodologías reseñadas, el instrumento que más se ajusta al objetivo del presente trabajo es el diseñado por Dahlström, Lapuente y Teorell (2009, 2010), aunque bajo una versión reformulada. Para el estudio de las burocracias comunales se propone construir un índice basado en una escala numérica bipolar cuya extremidad inferior representa altos niveles de politización y cuya extremidad superior equivale a elevados grados de profesionalización. A diferencia del método de referencia, en este caso se trabajará sólo con una dimensión (politización *vis à vis* profesionalización) y el polo considerado «óptimo» únicamente representará aquellos atributos estructurales y conductuales mínimos que un servicio civil debe reunir para que sea considerado como tal, independientemente de la modalidad que asuma. Esta alternativa presenta la ventaja de adaptar el instrumento a contextos particulares mediante la adición de variables que se asocien a ciertos formatos de función pública específicos. Por ejemplo, las burocracias locales mendocinas comparten un esquema organizativo común al estar regidas por un estatuto del empleo municipal sancionado en el orden provincial. Si se pretende evaluar el grado de desarrollo de las administraciones comunales

mendocinas, a ese piso de notas mínimas que caracterizan al horizonte de máxima de un servicio civil se podrán agregar algunas peculiaridades del modelo administrativo compartido.

Para la producción de datos esta herramienta contempla la utilización de un cuestionario estructurado (electrónico y personalizado) con foco en la evaluación de las percepciones, dentro de una escala de 1 a 5. Este diseño presenta dos virtudes. En primer lugar, la aplicación de una escala estandarizada garantiza la comparabilidad y simplifica el procesamiento de datos y, en segundo lugar, facilita la expresión de los entrevistados al no requerir un conocimiento teórico preciso de la temática poniendo en valor su experiencia y conocimiento práctico. En un ámbito en el que prevalecen grandes dificultades para acceder a información relativa al empleo público y en el que las decisiones en materia de personal están atravesadas por criterios informales, es inviable la posibilidad de obtener respuestas «exactas» (Dahlström, Lapuente y Teorell, 2010).

El cuestionario abarca una serie de tópicos relacionados a los principales componentes de un sistema de gestión de empleo público, como lo son reclutamiento y selección, remociones, desarrollo, gestión salarial y evaluación del desempeño. El formulario se despliega en 11 ítems cuyas respuestas se estructuran en escalas bipolares, donde cada extremo representa un escenario de máxima politización o de máxima profesionalización. El índice de profesionalización de los municipios se calcula como un promedio simple del conjunto de respuestas.

La muestra a la que se aplica el cuestionario comprende a los empleados municipales de planta permanente y temporaria, contratados y regidos por otras modalidades de vinculación, que se desempeñan en el poder ejecutivo de los Municipios que integran el área metropolitana mendocina, compuesta por Ciudad de Mendoza, Godoy Cruz, Guaymallén, Luján de Cuyo, Maipú y Las Heras. No se incluye a los ocupantes de puestos de confianza política por tratarse de cargos de libre nominación, no sujetos a procesos de selección. La estimación del índice se complementa con una serie de indicadores relativos al tamaño de la burocracia, a los niveles de flexibilización del empleo público y al costo de las plantillas. Estos instrumentos cuantitativos se triangulan con entrevistas a funcionarios a cargo de las áreas de gestión de recursos humanos, referentes sindicales y concejales.

Se optó por un muestreo no probabilístico de tipo intencional por no contar a priori con el listado de empleados de los municipios escogidos. El período de análisis cubre el año 2017 y el 2018 en relación a algunos aspectos puntuales. La muestra incluyó un total de 152 casos válidos distribuidos entre los municipios de Godoy Cruz (20), Guaymallén (29), Las Heras (32), Luján de Cuyo

(26), Maipú (22) y Ciudad de Mendoza (23). La mayor cantidad de casos fue recolectada vía cuestionario electrónico (79,6%) y el resto mediante la variante personalizada (20,4%). Asimismo, se realizaron entrevistas a 5 referentes sindicales, 4 secretarios legislativos, 18 concejales y 9 funcionarios de áreas responsables de la gestión de recursos humanos y de otras dependencias.

### 3 RESULTADOS

#### 3.1. MARCO INSTITUCIONAL Y PROCESOS DE REFORMA

##### 3.1.1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DEL EMPLEO PÚBLICO MUNICIPAL MENDOCINO<sup>15</sup>

Hasta 1992 un mismo cuerpo normativo, compuesto por regulaciones estatutarias (Decreto–ley N° 560/73), escalafonarias (Ley N° 5126/86), salariales y relativas a licencias (Ley N° 5811/91), regía el empleo público provincial y municipal. Ese año, en el marco de un embrionario proceso de modernización, se sancionó una legislación específica para los servidores municipales que conllevó la unificación de disposiciones estatutarias, escalafonarias y ligadas a las convenciones colectivas del sector público local en un solo cuerpo: la Ley N° 5892/92.

El estatuto–escalafón adopta un formato genérico próximo a un sistema de carrera. Para el staff estable, la ley establece que las vacancias en la categoría inicial de cada agrupamiento serán cubiertas mediante un proceso de selección abierto, mientras que los restantes puestos deberán ser provistos a través de mecanismos de selección cerrados en los que sólo participarán los agentes municipales en funciones, excepto cuando la carencia de postulantes idóneos obligue a externalizar el reclutamiento. La norma también admite la conformación de un colectivo de agentes temporarios incorporados bajo diversas modalidades de contratación<sup>16</sup>, aunque sin estar explícitamente sujetos a procesos competitivos.

Sin embargo, el apresurado y controvertido tratamiento que se le dio al proyecto de ley dejó serios vacíos legales que terminaron favoreciendo la discrecionalidad e impidiendo, consecuentemente, la plena implementación del nuevo sistema de carrera.

La Ley N° 5892/92 delegó en los municipios la definición de diversos aspectos que hacen a la esencia de un sistema de función pública, dando lugar al arbitrio y la aplicación marginal de la norma. En tal sentido, el estatuto–escalafón preveía que las comunas, con la previa participación de los sindicatos municipales, dictaran un nomenclador de funciones en el que se determinarían,

además de las funciones, su ubicación y tramo dentro de los agrupamientos y las categorías que corresponden a los agentes que las desempeñen. Asimismo, el dispositivo debería establecer puntos cruciales como el proceso de selección y las condiciones tanto de ingreso como de promoción.

Transcurrido más de un cuarto de siglo desde la aprobación del estatuto-escalafón de los agentes locales, algunos municipios aún no han sancionado su nomenclador de funciones y, en consecuencia, un amplio abanico de cruciales elementos que debería estar contenido en dicha herramienta, queda no reglado o regido, supletoriamente, por otras leyes. Así, tal escenario ha favorecido la discrecionalidad y la coexistencia de figuras del antiguo y actual régimen de empleo público.

A este entramado de legislaciones aplicables al sector público se le agregan también regulaciones del sector privado en lo relativo a las modalidades de contratación del personal. Además de designar agentes conforme a las figuras contempladas en el estatuto-escalafón, los municipios pueden incorporar temporalmente personal a través del sistema de contratos de locación encuadrado en el Código Civil (Mobilia, 2004). A mediados de los noventa este tipo de contratación pasó de la restricción absoluta a instalarse como una práctica estatal habitual en el orden provincial y municipal (Cuoghi, 2000; Mobilia, 2004).

### 3.1.2. REFORMAS ADMINISTRATIVAS IDENTIFICADAS

En los últimos años los municipios del Gran Mendoza han impulsado reformas dirigidas, principalmente, a controlar la inversión en personal, reordenar las plantas, capacitar e introducir innovaciones tecnológicas. Las medidas no se desprenden de un plan de modernización orientado a implementar un sistema integral de gestión de recursos humanos asentado sobre bases meritocráticas, se trata más bien de esfuerzos desarticulados con una fuerte impronta coyuntural. Se han motorizado algunos incipientes cambios que no logran demarcar, en su conjunto, una trayectoria hacia la profesionalización de las burocracias locales. En términos generales, las reformas administrativas revisten las siguientes características:

a) *Tendencia al ordenamiento, reestructuración y control de plantillas.* La reducción del tamaño de la burocracia ha sido un eje prioritario en la mayor parte de los municipios, especialmente en aquéllos que han atravesado procesos de recambio de partido en el gobierno.

b) *Foco en los ascensos*. Las promociones han ocupado un lugar central en las agendas de reforma local. Los municipios han aplicado distintos procedimientos, con niveles de competencia diferenciales, para definir las recategorizaciones. En algunos casos se ha puesto el énfasis en los ascensos como política de mejora salarial y en otros como mecanismo para materializar las expectativas de progreso en la carrera.

c) *Preeminencia de las políticas de capacitación*. Las comunas han direccionado acciones, más o menos sistematizadas, hacia la formación del personal. Las iniciativas abarcan desde la implementación de un cronograma anual de capacitación hasta iniciativas más fragmentadas como el desarrollo puntual de planes de terminalidad de estudios o tecnicaturas en gestión pública en el marco de convenio con instituciones educativas.

La atención se ha centrado en comprimir la burocracia y «mejorar lo que está», mediante políticas de capacitación y movilidad. No se advierten programas de profesionalización de las burocracias que encaucen, bajo una mirada sistémica y vertebradas en torno al principio meritocrático, al conjunto de cambios administrativos. Se tiende a impulsar modificaciones descoordinadas y aisladas como producto de restricciones presupuestarias, demandas corporativas y, eventualmente, de iniciativas de modernización. Sólo en Godoy Cruz las reformas se enmarcan dentro de un plan general que incluye, entre otras metas, la profesionalización de la administración.

Desde la esfera sindical se cuestiona el carácter predominantemente nominal y enunciativo de esas reformas específicas a raíz del gran peso que tiene el componente político en la gestión de recursos humanos a nivel local.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS MUNICIPIOS DEL GRAN MENDOZA

El estudio incluyó el cálculo de indicadores relativos al tamaño de las burocracias locales, composición, nivel de flexibilización y el peso fiscal del empleo público. Los indicadores han sido estimados a partir de la información publicada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Mendoza en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Nº 7.314) y de datos extraídos de los presupuestos municipales.

El *volumen* de las administraciones locales, medido a partir de la relación entre cantidad total de agentes y la población total del departamento, es mar-

cadamente heterogéneo (ver Gráfico 1). Estimado en esos términos, el tamaño de la burocracia de Ciudad de Mendoza (2,4%) casi triplica la dimensión del aparato estatal de la comuna de Godoy Cruz (0,9%). No obstante, cabe destacar que este indicador no dimensiona el peso de las contrataciones encauzadas por la vía de la tercerización de servicios municipales, aspecto que, en caso de incluirlo, podría introducir variaciones en los resultados.

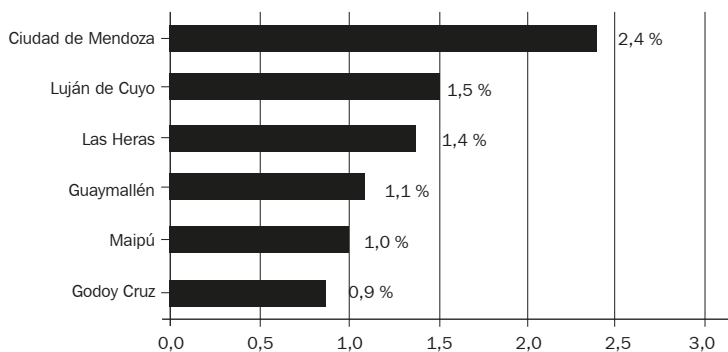
La *composición actual* de las burocracias no es uniforme, según puede observarse en el Cuadro 1. Mientras que más del 75% de las plantillas de Guaymallén, Maipú y Luján de Cuyo están conformadas por agentes permanentes, en las restantes localidades se advierte una mayor grado de flexibilización, aunque canalizada mediante distintas modalidades de contratación. A las figuras temporarias previstas en el estatuto municipal (Ley 5892/92) recurren las comunas de Las Heras (44,5%) y Ciudad de Mendoza (38,2%), en tanto Godoy Cruz se inclina por utilizar contratos de locación de servicios u obras (28,7%).

La evolución del *grado de flexibilización* del empleo público (Gráfico 2), esto es la proporción de contratados sobre el total de servidores, tiende a descender en todos los municipios, excepto en Godoy Cruz, donde ha registrado un sistemático incremento, representando el 40,2% del conjunto de trabajadores en el año 2017. En las demás localidades el porcentaje de contratados no supera el 9,3% del conjunto de empleados, siendo Guaymallén el municipio en el que este grupo tiene una menor participación (2,3%).

El peso de las nóminas salariales no es uniforme. El gasto en personal promedio de los municipios del Gran Mendoza asciende al 47% de las erogaciones totales, siendo Guaymallén (56%) la comuna que destina una mayor proporción de sus recursos a salarios y Godoy Cruz (32%) la institución que invierte menos. El porcentaje de erogaciones salariales sobre el gasto total ha sufrido una contracción en el período 2008–2017 en relación al año base en la generalidad de las comunas. Salvo el caso de Godoy Cruz, donde se registra una persistente tendencia a la baja, las trayectorias del peso fiscal del empleo público de cada municipio fueron fluctuantes hasta el 2016, año a partir del cual la gravitación de la inversión en personal se comprimió en todos los municipios (ver Gráfico 3).

### Gráfico 1.

Empleados públicos en relación a la población.  
Municipios del Gran Mendoza. 2017



Fuentes: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2017, Anexo 19; INDEC, Proyecciones población 2017.

### Cuadro 1.

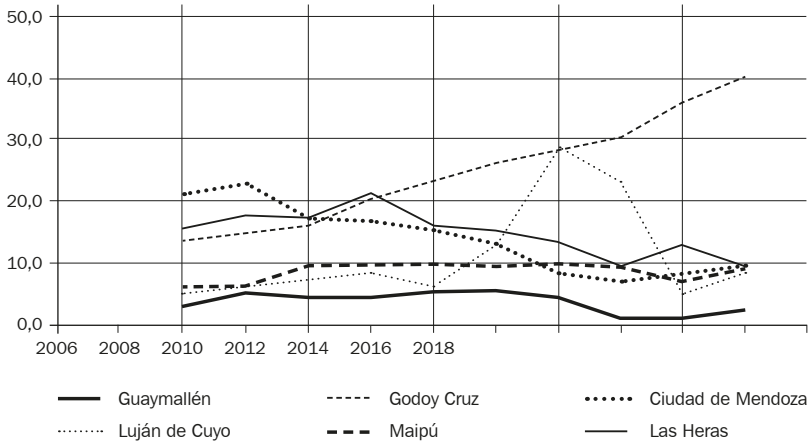
Composición de la planta de personal. Municipios Gran Mendoza. Año 2017  
(proporción de empleados según modalidad de contratación)

	Planta personal permanente		Planta personal temporario		Contratos locación servicios/obras		Total personal	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
<b>Guaymallén</b>	2853	81,6	566	16,2	77	2,2	3496	100
<b>Godoy Cruz</b>	1138	63,7	136	7,6	512	28,7	1786	100
<b>C. de Mendoza</b>	1523	53,3	1092	38,2	242	8,5	2857	100
<b>Luján de Cuyo</b>	1572	76,8	315	15,4	160	7,8	2047	100
<b>Maipú</b>	1504	77,8	271	14,0	157	8,1	1932	100
<b>Las Heras</b>	1477	47,1	1395	44,5	266	8,5	3138	100

Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2008–2017, Anexo 19.

### Gráfico 2.

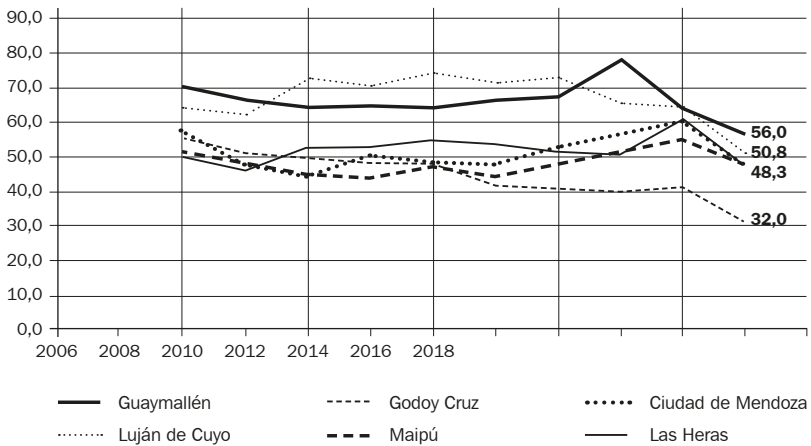
Evolución grado de flexibilización del empleo público. Años 2008–2017. Municipios del Gran Mendoza



Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2008–2017, Anexo 19.

### Gráfico 3.

Evolución peso fiscal del empleo público. Años 2008–2017. Municipios Gran Mendoza



Fuente: Tribunal de Cuentas. Informe 4º trimestre 2017, Anexo 2.



### 3.3. ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES MUNICIPALES

El índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM) se mide a partir de una escala bipolar de 1 a 5 en la que 1 representa escenarios de politización y 5 indica contextos de profesionalización en relación a diversos componentes de un sistema de gestión de empleo público, entre ellos, selección, desvinculación, movilidad, salario, desarrollo y evaluación del desempeño. A la cabeza del ranking de IISCM (Cuadro 2) se ubica la Ciudad de Mendoza (3,1), seguida por Godoy Cruz (3), Guaymallén (2,7), Luján de Cuyo (2,6), Maipú (2,6) y, finalmente, Las Heras (2,1). La mayoría de los municipios tiende a aproximarse al polo que denota la preeminencia de criterios discrecionales en la gestión de recursos humanos. Sólo Ciudad de Mendoza se posiciona apenas por encima de la mitad de escala, reflejando una mayor profesionalización de la burocracia, aunque con persistencia de patrones de politización.


Si se desagrega el IISCM en sus distintas dimensiones (Ver Cuadro 3), se advierte que las decisiones ligadas a las desvinculaciones (3,1) y la movilidad (3,1) son percibidas como asentadas sobre bases más técnicas e imparciales. Opuestamente, equidad (2,1) y competitividad salarial (2,4) son los aspectos más politizados o mayormente atravesados por criterios discrecionales, según la mirada de los empleados municipales.

Las dimensiones asociadas al ingreso del personal, como reclutamiento (2,7), órganos (2,8), mecanismos (2,7) y criterios de selección (2,5) obtienen valoraciones cercanas al extremo indicativo de un enraizamiento más profundo, aunque no pleno, del patronazgo. El rango dentro del que se posiciona el conjunto de aspectos ligados a la selección (2,5 a 2,8) da cuenta de la presencia de bolsones de incorporaciones meritocráticas, dato que resulta llamativo si se tiene en cuenta que los ingresos se realizan, preponderantemente, mediante contratos de locación, instrumentos no mediados por instancias de selección. Probablemente esta inconsistencia esté asociada a la reciente introducción de mecanismos competitivos para el progreso en la carrera en una buena parte de los municipios estudiados (Entrevistas).

Por otra parte, la valoración asignada a las políticas de evaluación del desempeño (2,6) revela la inexistencia o rutinización de los mecanismos de evaluación. Sin embargo, el puntaje no equivale al extremo máximo de politización, lo cual supondría algún nivel de institucionalización de los sistemas de evaluación, al menos en áreas o rangos de puestos específicos. Estas percepciones presentan cierto grado de incongruencia si se considera que, salvo casos excepcionales, no están ni formalizados ni operativos dispositivos de evaluación del desempeño.

## Cuadro 2.

Índice de profesionalización de las burocracias locales (1–5)

Departamento	Media	
Ciudad de Mendoza	3,1	<b>5= + profesionalización</b>  <b>1= + politización</b>
Godoy Cruz	3,0	
Guaymallén	2,7	
Luján de Cuyo	2,6	
Maipú	2,6	
Las Heras	2,1	

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

## Cuadro 3.

IISCM Gran Mendoza: desagregado por dimensiones

Dimensiones Índice			Promedio (1-5)
<b>Reclutamiento</b>	Reclutamiento parcializado y opaco	Reclutamiento democrático, transparente y meritocrático	2,7
<b>Mecanismos de selección</b>	Mecanismos de selección discrecionales	Mecanismos de selección meritocráticos	2,7
<b>Criterios de selección</b>	Aplicación de criterios discrecionales	Aplicación de criterios objetivos	2,5
<b>Órganos de selección</b>	Órganos de selección con escasa o nula autonomía	Órganos de selección autónomos	2,8
<b>Desvinculaciones</b>	Remociones arbitrarias	Remociones meritocráticas y/o basadas en criterios objetivos	3,1
<b>Movilidad</b>	Movilidad basada en criterios arbitrarios	Movilidad basad en criterios objetivos y técnicos	3,1
<b>Equidad salarial interna</b>	Remuneraciones inequitativas	Remuneraciones equitativas	2,1
<b>Competitividad salarial</b>	Remuneraciones directivas no competitivas	Remuneraciones directivas competitivas	2,4
<b>Incentivos monetarios y no monetarios</b>	Distribución arbitraria de los incentivos monetarios y no monetarios	Distribución imparcial y técnica de los incentivos monetarios y no monetarios	2,7
<b>Progreso en la carrera</b>	Promociones arbitrarias	Promociones meritocráticas	2,6
<b>Evaluación del desempeño</b>	Inexistencia o rutinización de mecanismos de evaluación del desempeño	Mecanismos de evaluación del desempeño efectivos y confiables	2,6
<b>Promedio (1–5)</b>			2,7

Fuente: elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

### 3.4. SITUACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN RELACIÓN A DIMENSIONES SELECCIONADAS QUE INTEGRAN EL IISCM

#### 3.4.1. PROCESOS DE SELECCIÓN

La dimensión *mecanismos de selección* presenta un abanico de situaciones muy variado, aunque con una inclinación casi generalizada hacia grados más elevados de politización. Sólo Ciudad de Mendoza (3,7) obtiene un valor más próximo al extremo que denota escenarios de aplicación de procedimientos competitivos y formales de reclutamiento, en tanto Godoy Cruz (2,8), Guaymallén (2,8) y Maipú (2,7), Luján de Cuyo (2,4) y Las Heras (1,8) se acercan en mayor medida al polo asociado al predominio de la discrecionalidad e informalidad en las instancias de contratación de personal.

#### Cuadro 4.

IISCM Gran Mendoza: mecanismos de selección

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios							
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media	
			Puntos (1-5)							
<b>Mecanismos de selección</b>	Mecanismos de selección discrecionales	Mecanismos de selección meritocráticos								
<i>Pregunta.</i> Los empleados municipales son predominantemente contratados a través de...	...prácticas arbitrarias, informales y/ o flexibles que eluden los procesos meritocráticos formalmente establecidos, con posibilidades de posterior regularización («pase a planta»)	...mecanismos formales, competitivos, objetivos e imparciales	3,7	2,8	2,8	2,4	2,7	1,8	<b>2,7</b>	

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

Las altas puntuaciones consignadas a esta dimensión, principalmente en el caso del municipio capitalino, podrían estar vinculadas más a la reciente aplicación de procesos de ascensos que de incorporación. El nivel de legalización de mecanismos meritocráticos de acceso y su implementación efectiva son sumamente bajos. En el plano de la informalidad se adoptan algunos arreglos técnicos aislados, pero sin las garantías de imparcialidad que un procedimiento competitivo requiere.

En tal sentido de las entrevistas e información proporcionada por los funcionarios consultados se desprende que únicamente Godoy Cruz (Ord. 5685/08) y Ciudad de Mendoza (Dec. 122/16) habrían aprobado sus respectivos nomencladores de funciones, norma que condensa los elementos básicos para el despliegue de los procesos de selección. En cambio, los municipios de Luján, Maipú y Las Heras no habrían institucionalizado aún sus respectivos nomencladores. En lo que respecta a la situación de Guaymallén, no se cuenta con información relativa a este punto.

El grado de formalización específica de los procedimientos de selección es aún más bajo. Se ha identificado regulación puntual en materia de selección sólo en el caso de Godoy Cruz. Dicha localidad aprobó, recientemente, un régimen de concursos para el ingreso y promoción a la administración municipal (Ord. 6618/17) que contempla, dentro del diseño de carrera estipulado por la Ley 5892/92, el desarrollo de 3 métodos, o combinación de ellos, para la cobertura de cargos de planta permanente: 1) concurso de antecedentes, 2) concurso de antecedentes y prueba de oposición o suficiencia y 3) concurso de antecedentes y evaluación de competencias. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta que, según la información suministrada por los municipios, la incorporación de contratados y personal temporario no está sujeta, institucionalmente, a instancias de competencia en ningún municipio.

En la práctica, tal vacuidad e indefinición regulatoria ha propiciado la flexibilización e informalización de los procesos de selección. En general, el personal municipal ingresa a través de designaciones directas o mediante modalidades contractuales transitorias no supeditadas legalmente a procedimientos meritocráticos (contratos de locación, figuras eventuales previstas en la Ley 5892/92, entre otras). Sólo en algunos casos se instrumentan mecanismos o requisitos no reglados para el acceso al aparato municipal mediante contrato, como el análisis de antecedentes (CV), la realización de entrevistas o la solicitud de titulación universitaria. Posteriormente, el personal es efectivizado en la estructura estable por la vía de pases a planta, no necesariamente mediados por instancias de acreditación de idoneidad y competencias para el ejercicio de los

puestos en cuestión. Las exigencias para la regularización de los empleados en algunos casos se limitan a requerimientos ligados antigüedad y al registro de inasistencias y sanciones disciplinarias, mientras que en otros se incluyen procedimientos más orientados a validar los conocimientos y capacidades para la ocupación de los cargos, como la aplicación de entrevistas, evaluaciones informales de desempeño o presentación de proyectos, muchos de ellos determinados adhocráticamente por las respectivas órganos de selección (Entrevistas).

Durante el período analizado sólo en Godoy Cruz se ha constatado la implementación, más sistematizada y planificada, de concursos abiertos para cubrir cargos de planta permanente, correspondientes al agrupamiento profesional y técnico (ingenieros, enfermero profesional, médico e inspector vial). Pero aún se trata de un «sistema en transición» si se tiene en cuenta que coexiste con procesos de reclutamiento no competitivos. Por ejemplo, en paralelo a la ocupación de 7 cargos por la vía de concursos en el 2018, se produjo un incremento de 21 contratos de locación entre 2017 y 2018<sup>17</sup>, figuras a lo sumo atadas a la presentación de credenciales académicas (Entrevistas; Encuestas). En otros casos se han realizado convocatorias aisladas a concursos para la contratación de integrantes del ballet y/o de la orquesta municipales (Ciudad de Mendoza y Maipú) (Entrevistas).

Otro fenómeno recurrentemente mencionado en las entrevistas es el de la canalización de las prestaciones a través de la tercerización de servicios, principalmente de limpieza y recolección de residuos. En contextos altamente politizados, estas prácticas pueden dar lugar a la potenciación del patronazgo por la periferia del sistema formal de empleo público a través de la contratación de trabajadores sobre la base de recomendaciones emanadas de funcionarios municipales. De materializarse este tipo de accionar, se trataría de una versión de patronazgo local reformateada, con márgenes de contratación más laxos y menos visibles.

Independientemente de la ocasional suspensión de los ingresos que se produjo en la coyuntura de crisis fiscal que caracterizó al período de análisis, persisten ciertos patrones de contratación transversales que trascienden los tiempos. Salvo circunstancias excepcionales, en general, los procesos de selección siguen una dinámica bifásica en los municipios del Gran Mendoza: una instancia inicial de acceso no meritocrático, en períodos dispares, mediante modalidades flexibles de contratación sucedida por otra etapa de blanqueo, normalmente masivo, en las posiciones estables de la burocracia. La estructura compuesta bajo esa lógica podría ser circundada por bolsones de discrecionalidad conformados por cupos de puestos concedidos por las empresas prestatarias de servicios públicos para su distribución política.

Diversas razones se atribuyen al uso casi exclusivo de las contrataciones provisorias para la incorporación de personal a los estados municipales que van desde su funcionalidad política hasta su carácter flexible y su potencialidad para inyectar competencia técnica o cubrir necesidades de personal en situaciones de urgencia, principalmente, en los municipios que están atravesando etapas de recambio de gestión. También se argumenta que las comunas se repliegan en estas figuras eventuales porque a nivel agregado representan menores costos fiscales, aunque en algunos casos se reconoce que permiten mejorar la oferta salarial destinada a profesionales. Las dificultades para concursar los puestos de naturaleza operativa es otra razón que se esgrime para eludir los procesos competitivos. El contrato de locación es la herramienta preferentemente utilizada para captar profesionales, mientras las modalidades eventuales contempladas en la Ley 5892/92 constituyen el medio para reclutar a personal abocado a servicios (Entrevistas, Encuestas).

### Cuadro 5.

#### IISCM Gran Mendoza: reclutamiento

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
			Puntos (1-5)						
<b>Reclutamiento</b>	<b>Reclutamiento parcializado y opaco</b>	<b>Reclutamiento democrático, transparente y meritocrático</b>							
<i>Pregunta.</i> Las convocatorias para cubrir puestos vacantes...	....no se publicitan o son difundidas parcial, expeditiva o escuetamente a través de medios casi inaccesibles al público objetivo, con el fin de direccionar de discrecionalmente la cobertura del puesto	....son detallada y ampliamente difundidas mediante sitios web institucionales, portales de postulación en línea, boletines oficiales, medios de comunicación masiva y/o carteleras, de tal forma que garanticen una competencia en condiciones de igualdad.	3,7	3,6	2,7	2,8	2,1	1,5	<b>2,7</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

La media alcanzada por la variable reclutamiento de personal (2,7) indicaría una tendencia hacia la politización de las prácticas asociadas a esta dimensión. El reclutamiento es percibido como más parcial y opaco en los casos de Luján de Cuyo (2,8), Guaymallén (2,7), Maipú (2,1) y, principalmente, Las Heras (1,5). Sólo Ciudad de Mendoza (3,7) y Godoy Cruz (3,6) alcanzan puntuaciones representativas de niveles más elevados de transparencia e imparcialidad en materia de convocatorias para la provisión de cargos vacantes. Al igual que en la dimensión anterior, las respuestas se refieren, predominantemente, a la política de publicidad de los llamados a concursos internos.

La institucionalización formal de los canales de divulgación de las convocatorias es limitada. Godoy Cruz es el único caso en el que se ha detectado regulaciones ligadas a la difusión de los procesos de selección. En tal sentido, la Ordenanza N° 6618/17 y su respectiva reglamentación prevén la promoción de las convocatorias, según se trate de concursos abiertos o cerrados, vía página web municipal, intranet, avisadores, correo electrónico, Boletín Oficial o diarios de distribución masiva. Sin embargo, existen prácticas de publicidad en el plano de la informalidad y con una impronta más bien coyuntural. Además de Godoy Cruz, Ciudad de Mendoza y Luján de Cuyo reportan el uso de medios, como periódicos, sitios web municipales, oficinas de empleo, cartelería interna o Facebook, para la búsqueda de aspirantes (Entrevistas; Encuestas).

De las entrevistas emerge el desarrollo de fuentes de reclutamiento, generalmente no enmarcadas en convenios o normas legales<sup>18</sup>, que se activarían para satisfacer las necesidades ocasionales de personal como ser instituciones educativas y profesionales (Guaymallén y Las Heras) y bolsas de trabajo municipales (Guaymallén). Algunas comunas han conformado una suerte de bancos no reglados de CVs proporcionados por interesados.

Pero en general, según lo informado, no se han institucionalizado políticas orientadas a garantizar el reclutamiento abierto, democrático y transparente. En su lugar, predominan prácticas desarticuladas y circunstanciales. El único municipio que ha desarrollado un sitio específico para garantizar la difusión de los llamados a concurso es Godoy Cruz<sup>19</sup>.

Estos arreglos aislados, más o menos formalizados, se complementan con prácticas discrecionales inherentes a escenarios de profundo enraizamiento del patronazgo. En ciertos casos, algunos empleados entrevistados manifiestan desconocer prácticas de publicidad de las posiciones vacantes o, directamente reportan su inexistencia en lo que respecta a un colectivo o a la totalidad de los cargos (Las Heras, Godoy Cruz). Esta opacidad está asociada al uso extendido de los mecanismos flexibles y no competitivos (al menos formalmente) de

contratación. El filtro inicial del «contacto», la «referencia», «recomendación» o el vínculo «político» o «familiar» sigue teniendo un peso, en algunos municipios predominante, como condición de acceso al estado (Entrevistas, Encuestas).

La dimensión criterios de selección (2,5) es la variable que registra el promedio más bajo dentro del conjunto de las políticas relativas a la gestión de las contrataciones. Todos los municipios se posicionan desde la mitad de la escala hacia abajo, es decir, tienden a incorporar al personal sobre la base de criterios de proximidad política, ideológica o personal o, a lo sumo, de un mix de ponderaciones técnicas y discrecionales. Ciudad de Mendoza (3) y Godoy Cruz (3) son los municipios que puntúan más alto, escoltados por Guaymallén (2,3), Maipú (2,4) y, por último, Las Heras (2). Las acotadas diferencias de las valoraciones obtenidas por los municipios en relación a este punto, hacen presuponer la transversalidad de estas prácticas.

En general, se reconoce la convivencia de criterios arbitrarios y meritocráticos. Los sindicalistas y empleados enfatizan la preponderancia del componente político, mientras que los funcionarios tienden a resaltar la preeminencia de la idoneidad a la hora de seleccionar, aunque admiten, en la mayor parte de los casos, que las contrataciones, aunque asentadas en criterios técnicos, deben originalmente pasar por el tamiz de las redes de afinidades.

En síntesis, para los entrevistados, las decisiones en materia de contratación se mueven, predominantemente, en un péndulo que va desde la «política pura» al reclutamiento de «conocidos pero con ciertos requerimientos técnicos». Sólo en el caso de los concursos, organizados sobre bases técnicas, democráticas y transparentes, y del reclutamiento directo de instituciones educativas, la variable idoneidad adquiriría un rol central y exclusivo (Entrevistas, Encuestas).

Según los funcionarios consultados, la idoneidad tiene una mayor gravitación en la definición de las contrataciones de locación de servicios y, seguramente, de las horas cátedra, no así en el resto de las modalidades de vinculación laboral, para cuya distribución la confianza personal o política, tendría más influjo (Entrevistas, Encuestas).

Los criterios discrecionales que influyen en las incorporaciones son múltiples, entre ellos, las afinidades político-partidarias, ideológicas y personales son recurrentemente mencionados. En relación a este último criterio, el amiguismo y, principalmente, el nepotismo serían prácticas informales de profundo arraigo en los municipios (Entrevistas, Encuestas).



## Cuadro 6.

IISCM Gran Mendoza: criterios de selección

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						Media
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	
			Puntos (1-5)						
<b>Criterios de selección</b>	Aplicación de criterios discrecionales	Aplicación de criterios objetivos							
<i>Pregunta.</i> Las decisiones de incorporación de personal se basan en ....	...la prevalencia de afinidades políticas, ideológicas, personales o de parentesco	...la valoración de credenciales académicas, competencias y/u otros méritos técnicamente comprobados	3,0	3,0	2,7	2,2	2,4	2,0	<b>2,5</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

33

### 3.4.2. DESVINCULACIONES

La dimensión ligada a las políticas de remociones (3,1) es uno de los ejes que registra un promedio más elevado. Los municipios que no han sufrido recambios de color político, como Ciudad de Mendoza (3,7), Maipú (3,5) y Godoy Cruz (3,4) se acercan más al polo asociado a la preeminencia de pautas objetivas para la determinación de las desvinculaciones, mientras que las restantes localidades, donde se han producido sucesiones partidarias, las valoraciones denotan una mayor gravitación del componente discrecional en materia de desvinculaciones, especialmente en el caso de Las Heras (2,5).

Los empleados pueden cesar en sus funciones, según el régimen de empleo público municipal (Ley N° 5892/92), por renuncia, jubilación, reestructuración o por razones disciplinarias. No está previsto el despido por mal desempeño en el ejercicio del cargo. La norma habilita a los municipios a organizar programas de retiro voluntario, siendo frecuente la implementación de moratorias jubilatorias.

Las localidades que siguen gobernadas por los mismos partidos reconocen tasas de rotación moderadas o bajas. El horizonte de estabilidad tiende

a ser mayor. Los despidos arbitrarios son poco frecuentes y las bajas están principalmente asociadas jubilaciones y sanciones. En los restantes casos los escenarios de alternancia han ido acompañados de procesos de masiva remoción de contratados (en sus distintas modalidades)<sup>20</sup>. Los funcionarios aducen que los contratos no fueron renovados por incumplimiento de funciones y obligaciones (reiteradas inasistencias injustificadas, abandono de tareas, etc.). Contrapuestamente, los referentes sindicales señalan que más bien se trata de despidos arbitrarios por motivos exclusivamente políticos. En tal sentido afirman «...la gestión que viene, viene con su gente y saca a la anterior»... «la municipalidad es una empresa muy política» (Entrevistas).

### Cuadro 7.

IISCM: desvinculaciones

			Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guay-mallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Puntos (1–5)						
<b>Desvinculaciones</b>	Remociones arbitrarias	Remociones meritocráticas y/o basadas en criterios objetivos							
<i>Pregunta.</i> Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, los agentes son predominantemente removidos...	...por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de gobierno	...por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados.	3,7	3,4	2,9	2,7	3,5	2,5	<b>3,1</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

### 3.4.4. GESTIÓN SALARIAL

El salario está compuesto por la base remuneratoria de cada categoría más adicionales, suplementos y asignaciones familiares que se definan en cada caso. En convenciones de empleo municipal a nivel provincial se regula la remuneración mínima de cada categoría escalafonaria y, a partir de ese piso, en el ámbito de paritarias estrictamente municipales las comunas determinan su propia escala salarial.

Los complementos también son fijados en paritarias municipales celebradas en el orden provincial, pudiendo ser reemplazados, transformados, revocados o modificadas sus alícuotas por las convenciones municipales. Asimismo, cada comuna puede otorgar premios por productividad acordados en paritarias locales.

### Cuadro 8.

IISCM Gran Mendoza: equidad salarial interna

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						Media	
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras		
			Puntos (1-5)							
<b>Equidad salarial interna</b>	Remuneraciones inequitativas	Remuneraciones equitativas								
<i>Pregunta.</i> Los salarios de los empleados municipales...	...no presentan un equilibrio adecuado entre segmentos de responsabilidad equivalentes a raíz del achataamiento de la pirámide salarial, la proliferación de suplementos y adicionales y/o por su distribución arbitraria	...mantienen un equilibrio razonable entre similares niveles de responsabilidad y son percibidas por los empleados como justas y equitativas en relación a las recibidas por sus pares	2,6	2,4	2,3	2,4	1,7	1,5	<b>2,1</b>	

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

En la práctica tales regulaciones configuran un complejo mosaico de diversos adicionales, suplementos, asignaciones, entre los cuales el básico tiende a representar porcentaje menor dentro de la composición total del salario (Llano, 2008). El Acta N°: 20/04, suscripta en la esfera de las paritarias municipales provinciales, establece la estructura remunerativa general en la que se incluyen, entre otros, complementos asociados a la estructura (función jerárquica, riesgo, subrogancia, función crítica), características personales (título, responsabilidad profesional, antigüedad), trabajo adicional (mayor dedicación) y el desempeño (mayor producción, presentismo)<sup>21</sup>.

Del conjunto de dimensiones que integran el índice, aquéllas ligadas a la política salarial son las que registran menores promedios. Las retribuciones tienden a ser percibidas como poco competitivas en relación al mercado y a otras organizaciones públicas y desiguales internamente en virtud de la incidencia de una variedad de complementos remunerativos.

En particular, la equidad salarial (2,1) es el aspecto más rezagado, desde la perspectiva de los empleados. En la totalidad de los casos las valoraciones se inclinan hacia el extremo que indica el predominio de desequilibrios remunerativos vinculados a la compresión de la escala salarial, la multiplicidad de adicionales o las distorsiones introducidas por su distribución arbitraria. Ciudad de Mendoza es la municipalidad que alcanza un puntaje más elevado (2,6), luego se posicionan Godoy Cruz (2,4), Luján de Cuyo (2,4) y Guaymallén (2,3) y, bordeando el extremo inferior, se ubican Maipú (1,7) y Las Heras (1,5).

Se reconocen asimetrías horizontales asociadas a desacoples entre funciones y categorías y a desajustes relacionados a la asignación de complementos retributivos. Algunos entrevistados aluden a la desarticulación entre responsabilidades y categorías. En Las Heras, por ejemplo, al asumir el nuevo gobierno señalan que habían *«choferes con categoría G, cuando una G es un jefe de división, o paleros con categoría E, cuando corresponde a un chofer»*. Esos desarreglos están ligados al uso de las recategorizaciones como mecanismo de incremento salarial (Entrevistas).

El abultado peso de los suplementos salariales es otro factor transversal que genera desigualdades entre puestos de similar responsabilidad. El peso del básico sobre el salario total oscila entre el 40% y el 60%, según los actores entrevistados. En algunos municipios esa proporción fluctúa de acuerdo a la jerarquía de las categorías, aumentando la gravitación de los complementos a medida que ascienden los niveles salariales. Esa pronunciada anchura de la estructura de adicionales *ha «obligado a caer en sistema de adicionales con reglas poco claras»* que ha propiciado su distribución en base a regulaciones

informales, en el mejor de los casos, o su asignación arbitraria, en el peor de los escenarios. En general, se admite que el reparto de los adicionales, no atados a un basamento objetivo y/o técnicos (título, antigüedad, etc.), queda librado a la discrecionalidad de los directivos. Los funcionarios, principalmente, tienden a remarcar que su distribución se rige por reglas no formales orientadas a alinear responsabilidades y salarios al interior de cada área. En cambio, los referentes sindicales, mayormente, sugieren que el arbitrio es la norma imperante, predominando criterios como el «amiguismo» o el «favoritismo político» para su asignación. La subyugación política sería la contracara de la alta cuota del componente remunerativo adicional: su enorme incidencia propicia que te tengan «*agarrado del cuello*» (Entrevistas).

A este cuadro se suman desequilibrios remunerativos verticales. El achataamiento de la pirámide salarial básica es una problemática transversal a todos los municipios. Desde el año 2004 la amplitud del abanico remunerativo ha estado encorsetada a los coeficientes, establecidos por el Acta Paritaria N° 20, para cada categoría. La escala salarial han mantenido una relación de tan sólo 1,71 entre la categoría más alta (I) y la más baja (A), impidiendo la emergencia de esquema de incentivos que estimule el progreso en la carrera (Entrevistas, Llano, 2008). Y si a esa estructura básica se le agrega el componente «complemento», surgen otras situaciones de desigualdad retributivas entre los segmentos de cargos superiores e inferiores. Los funcionarios enfatizan casos de subversión de la pirámide remunerativa en los que los jefes ganan menos que sus empleados por la influencia de adicionales como la antigüedad. Contrapuestamente, sindicalistas y algunos agentes encuestados destacan la existencia de significativas diferencias entre empleados y jefes. Probablemente se refieran a autoridades políticas, las cuales cuentan con escalas salariales diferenciadas, aunque en algunos casos se estiman en base a las aplicadas a los empleados municipales<sup>22</sup>.

El promedio correspondiente a la dimensión relativa a incentivos monetarios y no monetarios alcanza una puntuación apenas superior (2,7). Sin embargo, mantiene una cercanía mayor al polo que manifiesta la preeminencia de criterios discrecionales para su asignación en el marco de un esquema de estímulos que operan como premios o castigos. El único municipio que supera la mitad de la escala es Godoy Cruz (3,3), en tanto el resto se posiciona de la media hacia abajo, comenzando por Ciudad de Mendoza (3) y luego por Guaymallén (2,8), Maipú (2,6), Luján de Cuyo (2,4) y, finalmente, Las Heras (2,1).

## Cuadro 9.

IISCM: incentivo monetarios y no monetarios

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios							
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media	
			Puntos (1–5)							
<b>Incentivos monetarios y no monetarios</b>	Distribución arbitraria de los incentivos monetarios y no monetarios	Distribución im- parcial y técnica de los incentivos monetarios y no monetarios								
Los incentivos monetarios (retribuciones variables ligadas al desempeño, premios económicos, etc.) y no monetarios (prestigio, becas, distinciones, etc.	...se distribuyen parcial y discrecionalmente en función a afinidades políticas, personales o de parentesco, como mecanismos para premiar o castigar	...estimulan el esfuerzo, el desempeño individual o grupal, el compromiso con la institución y/o el desarrollo de competencias	3,0	3,3	2,8	2,4	2,6	2,1	<b>2,7</b>	

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.

Los municipios otorgan complementos acordados en paritaria provincial y otros específicos de cada municipalidad. Según lo informado por los referentes consultados, en prácticamente la totalidad de las comunas se distribuyen adicionales genéricos por mayor dedicación, antigüedad, título, presentismo, actividad insalubre o riesgo. Algunos también retribuyen ítems relacionados a la responsabilidad jerárquica y profesional, a la función crítica o a la mayor producción. Asimismo, otros municipios han creado incentivos pecuniarios específicos, en su gran mayoría relacionados a la actividad de un área en particular, como el rotativo 3x3 (Luján de Cuyo), protocolo (Ciudad de Mendoza), cantidad de actas de infracción por derroche u otros asociados al control de la venta de alcohol (Maipú) y el ítem bici (Godoy Cruz) (Entrevistas).

Los complementos tienden a calcularse sobre la base de categorías específicas y, excepcionalmente, de la retribución total. A su vez, el margen de discrecionalidad que otorga la normativa para su distribución es variable: algunos casos se

sujetan a porcentajes fijos atados a bases objetivas (ej., título, antigüedad) y en otros casos admiten mayor flexibilidad o subjetividad (ej., productividad, ligados al trabajo adicional). Ciertos municipios optan por utilizar, según señalan los entrevistados, mayormente complementos que integran el primer grupo (ej. Guaymallén), mientras que otros también añaden ítems movibles (ej. Godoy Cruz) (Entrevistas).

La gestión de buena parte de los complementos descansa exclusivamente en los directivos, factor que puede dar pie al reparto arbitrario, principalmente de ítems derivados del desempeño de los agentes. Reglas informales tienden a regir la distribución de estos últimos componentes, ante la inexistencia o debilidad de los sistemas de evaluación del rendimiento que habiliten su constatación (Entrevistas).

Tal como se señaló precedentemente, hay opiniones contrapuestas en torno al criterio de asignación predominante de los adicionales. Los funcionarios propenden a señalar que la estructura de incentivos pone foco en el desempeño y el esfuerzo. Para sindicalistas y empleados, en cambio, opera o bien un mix de motivaciones técnicas y políticas, en determinados casos (Godoy Cruz) o netamente políticas, en otros (Las Heras, Maipú). A medida que se expande el terreno de las reglas indefinidas los alicientes monetarios propenden a funcionar como un sistema coercitivo: *«te lo doy si vos me hacés esto, si no no te lo doy»* (Entrevistas, Encuestas).

Por otra parte, los funcionarios remarcan la existencia de un abanico de incentivos no retributivos que abarca desde capacitaciones hasta seguridad y atención social (Entrevistas). Asimismo, el estatuto–escalafón prevé un sistema de incentivos mediante factores de adecuación remuneratoria denominados grados (Llano, 2008). Sin embargo, ningún referente ha confirmado su instrumentación. La complejidad del sistema y los elevados costos que su implementación conlleva son algunos de los fundamentos esgrimidos para postergar su aplicación (Llano, 2008).

La competitividad salarial (2,4) es otro aspecto postergado desde la perspectiva de los empleados. En todos los municipios este punto alcanza puntajes no mayores a 2,6, lo cual indica que, a equivalente nivel de responsabilidad, los sueldos de los municipios son percibidos como desiguales en relación a los desembolsados por el mercado u a otros organismos públicos.

Una problemática común a todos los municipios es la baja competitividad salarial externa a nivel de los segmentos profesionales, la cual dificulta la atracción y retención de personal calificado. Este escenario favorece una alta tasa rotación de los profesionales, especialmente de los más jóvenes. El desfase salarial afecta, en particular, a las áreas de salud y educación. En general, se

resaltan grandes inconvenientes para captar, en primer lugar, a médicos y, en segundo término, a docentes. Los municipios recurren a prácticas informales para compensar tales desequilibrios, como la flexibilización de los horarios de trabajo para el caso de los abogados, contadores o ingenieros (Entrevistas).

Las diferencias salariales en relación a las desembolsadas en sector privado se extienden al resto de los puestos, aunque en algunos casos se remarca una mayor competitividad remunerativa en los cargos de menor jerarquía a raíz de las ventajas adicionales que ofrece la administración pública, como la menor carga horaria (y la consecuente posibilidad de combinar trabajos), la estabilidad y el goce de otra diversidad de derechos (licencias por embarazos, etc.) (Entrevistas).

Pero más allá de esas especificidades, los entrevistados, especialmente provenientes del sector sindical y empleados, resaltan que las remuneraciones son sumamente bajas en relación a las abonadas por el mercado y el gobierno provincial. Incluso, existirían desigualdades retributivas intermunicipales (Entrevistas, Encuestas).

### Cuadro 10.

IISCM Gran Mendoza: competitividad salarial

Dimensión	Polo politización	Polo profesionalización	Municipios						
			Ciudad de Mza	Godoy Cruz	Guaymallén	Luján de Cuyo	Maipú	Las Heras	Media
			Puntos (1-5)						
<b>Competitividad salarial</b>	<b>remuneraciones directivas no competitivas</b>	<b>remuneraciones directivas competitivas</b>							
	...son superiores o inferiores a las desembolsadas a ocupantes de cargos de similar responsabilidad en el ámbito privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), generando problemas de retención o percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía	...son equiparables en relación a puestos de similar responsabilidad en el sector privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales),, permitiendo la atracción y retención del personal	2,6	2,6	2,4	2,6	2,4	1,9	<b>2,4</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir del relevamiento de la investigación.



## 4 REFLEXIONES FINALES

La escasa literatura existente sobre los sistemas de empleo público municipales advierte acerca de la baja institucionalización de las burocracias meritocráticas en ese ámbito. El desajuste entre la formalización de los servicios civiles y su instrumentación efectiva es una nota común de las administraciones locales.

Las *características estructurales* del empleo público presentan una alta heterogeneidad en términos de tamaño, composición e inversión en personal. El volumen de las administraciones locales, medido a partir de la relación entre empleados y habitantes, se ubica dentro de un abanico que va de 0,9% (Godoy Cruz) al 2,4% (Ciudad de Mendoza). La conformación de las burocracias registra fluctuaciones en términos de peso relativo del cuerpo de agentes estables y temporales. Sólo en el caso de Godoy Cruz es posible advertir una política claramente direccionada hacia una mayor flexibilización de la planta. Los municipios analizados destinan, en promedio, la mitad de sus recursos a financiar las nóminas salariales, posicionándose Guaymallén (56%) como el departamento que registra la proporción más elevada y Godoy Cruz (32%) la más baja. No obstante, estas mediciones no capturan las erogaciones en contrataciones y tercerizaciones, elementos que podrían alterar significativamente los resultados.

Los valores obtenidos a partir del cálculo del *índice de institucionalización de los servicios civiles municipales (IISCM)* en las comunas del Gran Mendoza corroboran la aún frágil implantación del mérito en el orden local. El IISCM promedio asciende a 2,7 puntos, posicionándose 5 de los casos de mitad de la escala hacia el extremo que denota mayor politización de las burocracias. Sólo la Ciudad de Mendoza (3,1) alcanzó puntuaciones mínimamente más cercanas al polo que indica niveles más elevados de profesionalización administrativa.

Las dimensiones que se apartan de las valoraciones medias entrañan aspectos más formalizados en el ámbito municipal y, por ende, más «palpables», asociados a las protecciones y remuneraciones de los empleados. Para los agentes, las decisiones ligadas a las remociones serían las más despolitizadas, en tanto la distribución de las retribuciones estaría atravesada en mayor medida por criterios discrecionales. Por un lado, la percepción de permanencia en el puesto de trabajo tiende a ser elevada, excepto en los casos en los que la alternancia de partido político en el gobierno ha ido acompañada de un incremento de la tasa de rotación del colectivo de contratados. Por otro lado, las remuneraciones son concebidas como inequitativas internamente, a raíz de los desarreglos generados por la multiplicidad de adicionales vigentes y su reparto eventualmente discrecional, y externamente, por su desbalance en relación a los salarios ofertados por el mercado, especialmente a nivel de agrupamientos profesionales.

El conjunto de componentes relativos a la selección del personal municipal (reclutamiento, mecanismos, criterios y órganos) presentan puntuaciones medias próximas al polo que denota mayor politización. El nivel de formalización y su implementación efectiva son sumamente bajos. El ingreso a las burocracias locales está estructurado en dos fases que combinan discreción y estabilización. Los agentes son incorporados al estado municipal, regularmente, vía modalidades flexibles y provisorias de contratación, no supeditadas legalmente a procedimientos meritocráticos, para su ulterior traspaso a planta estable mediante blanqueos masivos que, además de no ser competitivos, tampoco suelen centrarse en la acreditación de idoneidad. Los concursos de acceso son excepcionales y representan una mínima proporción de las contrataciones.

Las políticas de reclutamiento no ofrecen aún reaseguros que garanticen un acceso al estado transparente y democrático. Existen algunas incipientes prácticas coyunturales y desarticuladas que buscan dar visibilidad a las convocatorias, pero la opacidad sigue siendo gravitante. La recomendación y los lazos políticos o de parentesco siguen operando como filtros de acceso.

La afinidad, sea política, personal o ideológica, es un criterio transversal a prácticamente todas las contrataciones, incluso en los casos en los que el componente técnico también es ponderado. De ese modo, los criterios de selección abarcan un abanico que incluye desde la exclusiva proximidad política o personal hasta un mix de confianza y competencia. Las incorporaciones basadas en valoraciones estrictamente técnicas son remotas.

Por otra parte, el desarrollo medio-bajo alcanzado por la mayoría de las comunas del Gran Mendoza puede estar asociado a las percepciones sobre las reformas administrativas impulsadas recientemente, centradas en la reducción del personal, la aplicación de sistemas competitivos para el ascenso del personal y, en menor medida, para el ingreso de agentes, más que a prácticas meritocráticas consolidadas. El posicionamiento del sistema de evaluación del desempeño a nivel medio-bajo de la escala, cuando la mayoría de los municipios no ha aplicado un dispositivo para determinar el rendimiento de los agentes, podría estar indicando la tendencia de los servidores a atribuir cambios a aspectos del sistema de gestión de recursos humanos que no hayan registrado avances. Frente a un contexto inicial de muy limitada implantación del servicio civil, las innovaciones suscitarían una suerte de efecto expansivo de percepciones positivas hacia otras áreas de las políticas de personal más rezagadas.

Finalmente, los resultados dan cuenta de un incipiente proceso de modernización que comienza a gestarse en la mayoría de los municipios del área metropolitana mendocina, quedando aún grandes bolsones de «discrecionalidad» por

los que se filtra el patronazgo. El desafío para las comunas mendocinas es el de delinear una trayectoria de profesionalización gradual y ascendente, evitando la desinstitucionalización de esos pequeños cambios administrativos introducidos.

## ANEXO.

### CUESTIONARIO:

#### ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE EMPLEO PÚBLICO MUNICIPALES

Por favor, le solicitamos que dedique un momento a completar esta *breve* encuesta sobre distintos aspectos del sistema de empleo público del Municipio en el que usted se desempeña. La información que nos proporcione será tratada con total y absoluta confidencialidad y sólo será utilizada para el desarrollo de un estudio sobre burocracias locales a cargo de un equipo de investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Muchas gracias por su tiempo y colaboración.

---

#### Información General

---

¿En qué **Municipio** se desempeña?

Godoy Cruz	1	Las Heras	3	Luján de Cuyo	5
Guaymallén	2	Lavalle	4	Maipú	6
				Ciudad de Mendoza	7

---

#### 1. Género

Varón	1
Mujer	2
Otro. Especificar:	99

---

#### 2. Edad. Especificar:

---

#### 3. Antigüedad (en años) en el Municipio:

---

#### 4. ¿Podría señalar el máximo **nivel educativo** que ha alcanzado? (Indicar sólo una opción)

Primario incompleto	1	Terciario incompleto	5	Posgrado incompleto	9
Primario completo	2	Terciario completo	6	Posgrado completo	10
Secundario incompleto	3	Universitario incompleto	7	No sabe/no contesta	11
Secundario completo	4	Universitario completo	8		

---

En relación a su **puesto actual**...

**5.a.** Tiene personas a cargo? Sí (1) No (2)

**5.b.** Si responde Sí en la pregunta anterior:

¿Cuántas personas? Especificar:

**6.** ¿En qué área se desempeña? Especificar:

**7.** ¿Cuál es su agrupamiento y tramo? Especificar: Respuesta optativa

**8.** ¿Qué categoría o clase reviste? Especificar: Respuesta optativa

**9.** ¿Cómo se denomina su puesto? Especificar: Respuesta optativa

---

---

## Cuestionario

---

De una escala de 1 a 5, en la que los dos extremos representan escenarios opuestos, por favor marque con una cruz la posición que más se asemeja, desde su punto de vista, a la situación actual de diversos aspectos asociados al sistema de empleo público del municipio en la que usted presta servicios.

En los recuadros denominados comentarios adicionales, agradeceremos que incorpore información que considere relevante para justificar/ejemplificar su respuesta. Puede referirse a información precisa, ejemplos, o impresiones generales relativas al funcionamiento del componente evaluado.

---

		1	2	3	4	5	
<b>10.a. Reclutamiento.</b> Las convocatorias para cubrir puestos vacantes...	...no se publicitan o son difundidas parcial, expeditiva o escuetamente a través de medios casi inaccesibles al público objetivo, con el fin de direccionar discrecionalmente la cobertura del puesto	1	2	3	4	5	...son detallada y ampliamente difundidas mediante sitios web institucionales, portales de postulación en línea, boletines oficiales, medios de comunicación masiva y/o carteleras, de tal forma que garanticen una competencia en condiciones de igualdad.
<b>11.a. Mecanismos de selección.</b> Los empleados municipales son predominantemente contratados a través de...	...prácticas arbitrarias, informales y/o flexibles que eluden los procesos meritocráticos formalmente establecidos, con posibilidades de posterior regularización («pase a planta»)	1	2	3	4	5	...mecanismos formales, competitivos, objetivos e imparciales
<b>12.a. Criterios de selección.</b> Las decisiones de incorporación de personal se basan en...	...la prevalencia de afinidades políticas, ideológicas, personales o de parentesco	1	2	3	4	5	...la valoración de credenciales académicas, competencias y/u otros méritos técnicamente comprobados
<b>13.a. Órganos de selección.</b> Los órganos de selección...	...no se componen sobre la base de criterios de profesionalidad y capacidad técnica, su conformación tiende a ser coyuntural y ofrecen escasas o nulas garantías contra la arbitrariedad ...	1	2	3	4	5	...están integrados en base criterios de profesionalidad y experiencia técnica, contemplan la participación de miembros o veedores externos y operan con imparcialidad
<b>14.a. Desvinculaciones.</b> Descartando las bajas que se producen por jubilaciones o fallecimientos, los agentes son predominantemente removidos...	...por motivos discrecionales y/o ante escenarios de cambios de gobierno...	1	2	3	4	5	...por bajo rendimiento o por razones disciplinarias, económicas u organizativas, objetivamente acreditados.
<b>15.a. Movilidad.</b> Los traslados, comisiones de servicios, subrogancias son	...decididas en base a criterios discrecionales y utilizadas como mecanismos de premios y castigos...	1	2	3	4	5	...decididas aplicando criterios objetivos y técnicos, sobre la base de análisis relativos a las necesidades cualitativas y cuantitativas de personal actuales y futuras

---

(viene de la página anterior)

---

<b>16.a. Equidad salarial interna.</b> Los salarios de los empleados municipales...	...no presentan un equilibrio adecuado entre segmentos de responsabilidad equivalentes a raíz del achatamiento de la pirámide salarial, la proliferación de suplementos y adicionales y/o por su distribución arbitraria...	1	2	3	4	5	...mantienen un equilibrio razonable entre similares niveles de responsabilidad y son percibidas por los empleados como justas y equitativas en relación a las recibidas por sus pares
<b>17.a. Competitividad salarial.</b> Las remuneraciones de los funcionarios directivos...	...son superiores o inferiores a las desembolsadas a ocupantes de cargos de similar responsabilidad en el ámbito privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), generando problemas de retención o percepción de ilegitimidad por parte de la ciudadanía	1	2	3	4	5	...son equiparables en relación a puestos de similar responsabilidad en el sector privado o en otros organismos públicos (municipales, provinciales o nacionales), permitiendo la atracción y retención del personal
<b>18.a. Incentivos monetarios y no monetarios.</b> Los incentivos monetarios (retribuciones variables ligadas al desempeño, premios económicos, etc.) y no monetarios (prestigio, becas, distinciones, etc.)	...se distribuyen parcial y discrecionalmente en función a afinidades políticas, personales o de parentesco, como mecanismos para premiar o castigar	1	2	3	4	5	...estimulan el esfuerzo, el desempeño individual o grupal, el compromiso con la institución y/o el desarrollo de competencias
<b>19.a. Progreso en la carrera.</b> Las decisiones en materia de promoción...	...tienden a basarse en criterios de antigüedad o discrecionales, en función de la proximidad política, ideológica o personal	1	2	3	4	5	...se basan en mecanismos y criterios ligados al rendimiento, capacitación y desarrollo de competencias y/o en la aplicación de procesos competitivos
<b>20.a. Evaluación del desempeño.</b> El rendimiento de los servidores públicos...	...no es evaluado formalmente por la organización o es sometido a procesos institucionales de evaluación ritualistas, poco confiables, benevolentes y/o sesgados, desprovistos de capacidad para distinguir entre rendimientos divergentes	1	2	3	4	5	...es evaluado frecuentemente mediante mecanismos formales, objetivos y fiables. Sus resultados permiten distinguir los diferentes rendimientos de los agentes y sirven como insumo para adoptar decisiones en materia de promociones, capacitación, desvinculación y/o salariales.

---

**21.a.** Si pudiera dejarnos en este espacio alguna referencia de algún/a compañero/a de trabajo que estuviese dispuesto/a a contestar este formulario, estaremos muy agradecidos. Especificar: .....

.....

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Se agradecen los valiosos aportes de los evaluadores.

<sup>2</sup> Versiones parciales y preliminares del presente trabajo fueron presentadas en el XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia-UNR (2018) y en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política-SAAP (2017).

<sup>3</sup> El presente trabajo se enmarca dentro en un Proyecto de Investigación Bienal (2016-2018) financiado por la UNCuyo. El equipo que ha participado en la elaboración de este estudio está integrado por los autores y por los siguientes miembros: V. De Faveri, M. Grotz, L. Gordillo, F. Castañón, A. Medalla, P. Terk, M., S. Zonino, M. Hintuchi, P. Carricondo, F. Toter, L. Rodríguez Nancu, Camila Belén de Sousa, L. Sesejl, J. P. Tello, F. Corradini, P. Bermejo, M. Renna, L. Gutiérrez, F. Plaza, S. Irrazabals, J. Miranda

<sup>4</sup> Ver, por ej., BID (2006), Ferraro (2006), Scherlis (2009) y Ramos, Scherlis y Panizza (2017).

<sup>5</sup> Ver, por ej, Calvo (2014), Remmer (2007).

<sup>6</sup> Ver Scherlis (2005).

<sup>7</sup> La deformidad, nota constante de las burocracias latinoamericanas, se refiere al exceso de personal en ciertas áreas y a un notorio déficit en otras (Oszlak, 1999).

<sup>8</sup> Según Cravacuore (2007), existen casos en los que el 40% de los empleados municipales son jefes de departamento.

<sup>9</sup> Según un estudio sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas en los Municipios, realizado por el PNUD en un importante número de comunas, la mayoría de la población considera que siempre o casi siempre la influencia política (79 %) y los vínculos familiares (72 %) inciden en las designaciones de los empleados municipales (Iacoviello, Pando y Llano, en prensa). En el mismo sentido, otra investigación enfocada en empleados de nivel medio y bajo en los municipios de Salta, Santa Fe y Tigre aporta evidencia sobre la gravitación de la discrecionalidad y el sesgo político en las decisiones de contratación. El 64% de los agentes locales consultados afirmó haber obtenido su puesto mediante un contacto, un amigo o un pariente (Oliveros, 2017).

<sup>10</sup> Una práctica frecuente en las comunas es la asignación de agentes no afines al gobierno a los cementerios municipales.

<sup>11</sup> Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes trimestrales: 4º trimestre-2017 y 1º trimestre-2018 para el caso de Santa Rosa. Anexo 19: Detalle de la planta de personal y contratos de locación.

<sup>12</sup> Todos los municipios escogidos son considerados grandes ciudades (+ de 100.000 habitantes), según la clasificación propuesta por Cao y Vacas (1998).

<sup>13</sup> Este concepto es adoptado por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003).

<sup>14</sup> Remmer (2007) considera que las dificultades para medir el patronazgo están asociadas al carácter informal e ilegítimo de esa práctica particularista.

<sup>15</sup> Este apartado se ha desarrollado sobre la base de la tesis de maestría desarrollada por Llano (2008).

<sup>16</sup> La Ley N° 5892/92 prevé las siguientes modalidades temporarias de designación: 1) por tareas de temporada, 2) eventual, 3) a plazo fijo y 4) las previstas en la Ley N° 24.013.

<sup>17</sup> Datos extraídos del Tribunal de Cuentas, Informe 4º trimestre 2017 y 3º trimestre 2018.

<sup>18</sup> Sólo en el Municipio de Maipú se hace alusión al reclutamiento de personal administrativo del Instituto de Educación Superior en el marco de un convenio suscripto con dicha institución educativa.

<sup>19</sup> Ver: <https://www.godoycruz.gob.ar/transparencia-godoy-cruz/41694-2/>

<sup>20</sup> Según informan medios periodísticos, en Luján no se renovaron 400 contratos de locación que vencían entre noviembre y diciembre del 2015, en Las Heras se dieron de baja a 662 contratados, de los cuales 370 fueron reincorporados, y en Guaymallén fueron removidos 200 empleados. Ver: <http://www.universidad.com.ar/despidos-en-la-municipalidad-de-lujan>; <http://www.universidad.com.ar/piquete-en-la-municipalidad-de-las-heras>; <https://losandes.com.ar/article/finalmente-las-heras-dio-de-baja-casi-300-contratados>; <https://www.elsol.com.ar/guaymalleacuten-maacutes-de-200-despedidos-quotpor-ntildeoquisquot.html>.

<sup>21</sup> Se adopta la clasificación propuesta por Jorge Hintze (1999) en El sistema salarial. Aspectos conceptuales. Documentos TOP en Gestión Pública, Buenos Aires.

<sup>22</sup> En otros municipios las remuneraciones de las máximas autoridades políticas superiores se calculan como un porcentaje del concepto de la retribución percibida por el gobernador, según lo prescribe la Ley N° 5832/92.

## BIBLIOGRAFÍA

**Aberbach, J. D., Putman, Robert D. y Rockman, B. A. (1981).** *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Estados Unidos: Harvard University Press.

**Calvo, E. (2014).** Political Screening and Public Sector Wages: Theory and Evidence from the Argentine Public Sector.

**Cao, H. (2008).** La administración pública argentina: nación, provincias y municipios. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina.

**Cravacuore, D. (2007).** «Los municipios argentinos (1990–2005)». En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, pp. 25 a 49.

**Cuoghi, L. (2000).** Modalidades de empleo en el Estado. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Centro de Estudios de Políticas y Gestión Local. Mendoza.

**Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell J. (2010).** Dimensions of Bureaucracy. A Cross-National Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration. QoG Working Paper Series 13.

**Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell J. (2009).** The Merit of Meritocratization. Prepared for delivery at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto.

**Diéguez G. y Gasparín J. (2016).** El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? CIPPEC.

**Dussauge Laguna, M. (2005).** «Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual». *Revista Servicio Profesional de Carrera* (N° 3).

**Echabarría, K. (ed.) (2006).** *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC, BID.

**Evans, P. y Rauch, J. (1999).** «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*. Vol. 64 (N° 5), pp. 748–765.

**Geddes, B. (1996).** *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Estados Unidos: University of California Press.

**Gibson, E.L. (2006).** «Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos». *Desafíos*, Vol. 14, pp. 204–237.

**Gordín, J. (2001).** The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960–1994: A comparative perspective. Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops. Workshop: *Parties, Party Systems and Democratic Consolidation in the Third World*, Francia.

**Grindle, M. (2012).** *Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Estados Unidos: Harvard University Press.

**Helmke, G. y S. Levitsky (2006).** *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. The Baltimore: Johns Hopkins University Press.

**Heredia, B. (2002).** *La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis*. Washington, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, BID.

**Iacoviello, M. (2006).** «Análisis comparativo por subsistemas». En Echabarría, K. (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID, pp. 531–572.

**Iacoviello, M., D. Pando, D. y M. Llano.** La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional. En Alba, C. y Peters, G. (Eds.), *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

**Iturburu, M. (2007).** «Modernización en los municipios argentinos». En D. Cravacuore y R. Israel, R. (comp.), *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990–2005)*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile, pp. 167 a 209.

**Kopecský, P., Mair, P. y Spirova, M. (2012).** *Party patronage and party government in European democracies*. Oxford: Oxford University Press.

**Kopecský, P. Scherlis, G. y Spirova M. (2008).** Conceptualizing and measuring party patronage. *Leiden University: Committee on Concepts and Methods Working Paper*. Series N° 25.

**Kuhlmann, S. y Bogumil, J. (2007).** «Public Service Systems at Subnational and Local Levels of Government: a British German–French Comparison». En J.C.N. Raadschelders, T.A.J. Toonen y F.M. Van der Meer (Eds). *The Civil Service in the 21st Century*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan, pp. 299–315.

**Longo, F. (2006).** «Una lectura transversal de los resultados». En K. Echebarría (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID, pp. 593–610.



**Nef, J. (2003).** «Public Administration and Public Sector Reform in Latin America». En G. Peters y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Gran Bretaña, Sage Publications, pp. 523–535.

**Llano, M. (2019).** «Los condicionantes políticos de los procesos de profesionalización en América Latina. Un modelo de cambio institucional». *Foro Internacional*, Vol. LIX, 2 (236), pp. 437–478.

——— (2017). «Discusión sobre las relaciones entre política y administración pública en América Latina: patronazgo y burocracia. Una interacción inexplorada». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública [en línea]*, (XV).

——— (2016). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región (tesis de doctoral). Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

——— (2015). «Revisando la presunta naturaleza paradigmática de la Nueva Gerencia Pública y su repercusión en Iberoamérica». *DAAPGE*, (24), pp. 67–100.

——— (2010). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. *Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario*, CABA.

——— (2008). Funcionamiento del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Municipio de Godoy Cruz. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas Universidad de San Andrés.

**Mobilia, E.D. (2004).** *Régimen del Empleo Público Estatal*. Mendoza. Universidad del Aconcagua.

**O'Donnell, G. (1997).** «Otra institucionalización». En G. O'Donnell, *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, PAIDÓS, pp. 305–330.

**Oliveros, V. (2017).** «Working for the Machine: patronage Jobs and Political Services in Argentina». Working paper.

**Oszlak, O. (2003).** «Sistemas de servicio civil: conceptualización y modelos». *Revista de Servicio Civil*, (Nº 13).

——— (1999). «The argentine civil service: an unfinished search for identity». *Research in Public Administration*, Vol. 5, pp. 267–326.

**Oszlak, O., A. Fontana, y L. Gutiérrez (1982).** *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Belgrano.

**Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004).** *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Gran Bretaña: Oxford University Press.

**Peters, G. y J. Pierre (2004).** «Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences». En G. Peters y J. Pierre, Jon (eds.). *Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. The quest of control*. Nueva York: Routledge, pp. 1–13.

**Ramió, C. y M. Salvador (2005).** *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundació CIDOB.

**Ramos, C., G. Scherlis y F. Panizza (2017).** *Counsellors, Commissars, and Political Operators: The politics of patronage in Argentina and Uruguay under two left-of-center administrations* (trabajo sin publicar).

**Remmer, K.L. (2007).** «The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003». *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), pp. 363–377.

**Scherlis, G. (2009).** *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

——— (2005). Provincial partisan patronage and national party system stability in Argentina, 1983–2005. Prepared for delivery at the workshop on «Political Parties and Patronage», ECPR Joint Sessions, Nicosia.

**Schuster, C. (2014).** When the Victor Cannot Claim the Spoils: Patronage Control and Bureaucratic Professionalization in Latin America. Trabajo presentado en la 85° Annual Conference of the Southern Political Science Association. Nueva Orleans, 9 al 11 de enero.

**Schuster, C. (2012).** Tenure vs. Merit? The Sequential Politics of Reforming Patronage Bureaucracies. Trabajo presentado en el *Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política*, La Ciencia Política desde el Sur, Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

**Silberman, B.S. (1993).** *Cages of Reason: the rise of the rational state in France, Japan, The United States, and Great Britain*. The University of Chicago Press.

**Yablón, A. (2003).** Patronazgo en la ciudad de Buenos Aires, 1880–1916. Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies Association, Dallas.

**Zuñanic, L. y Iacoviello, M. (2010).** «La burocracia en América Latina». *ICAP–Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 58–59, pp. 9–41.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Llano, M.; Bilbao, M.; y Belmonte, A. (2019). «Análisis del nivel de institucionalización de los servicios civiles municipales del gran Mendoza», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 7–50. Santa Fe, Argentina: UNL.

---

# 2

## EL CASILLERO VACÍO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN. EL CASO DE LAS LEYES DE PROMOCIÓN DE JUJUY, ARGENTINA (1918–1950)

Mariana S. Bernasconi (\*)

Universidad Nacional de Jujuy / CONICET

### RESUMEN

En el marco de las políticas orientadas al desarrollo, este trabajo analiza las leyes de promoción industrial de Jujuy, Argentina, en la primera mitad del siglo XX. El objetivo es comprender el estilo de desarrollo industrial diseñado para la provincia en el período. Para eso se estudian, además del contenido específico de los instrumentos, los objetivos y los rubros fabriles promovidos, en pos de desentrañar si se trató de generar patrones de crecimiento o de desarrollo industrial, y a qué fase de industrialización respondió en el segundo caso. De este análisis resultan tres estilos de desarrollo diferentes: el del radicalismo, basado en ideas desarrollistas pero sin concretarse en el diseño de las políticas, el del conservadurismo político, acotado también a un estilo de industrialización liviana, y el peronista, enfocado en el crecimiento de la industria. Quedará vacío, entonces, el casillero del desarrollo industrial en todos los casos.

### PALABRAS CLAVE:

Desarrollo, Industrialización, Política pública, Promoción industrial, Política industrial.

### ABSTRACT

This paper proposes to analyse some industrial promotion policies that were implemented in Jujuy province, Argentina, between 1918 and 1950 in the framework of development policies. The aim is to understand whether these laws have followed patterns of growth or the industrial development, and to determine to which stage of industrialization each case have responded to. In order to this, we will study the instruments, the objectives and the industrial items promoted by these policies. It could be seen the same empty box in each case, although there are three development patterns.

### KEY WORDS:

development, industrialization, public policy, industrial promotion, industrial policy.

(\*) E-mail: maribernasconi@gmail.com

RECEPCIÓN: 09/04/19

ACEPTACIÓN FINAL: 30/06/19

## 1 INTRODUCCIÓN

El principal propósito delineado para este trabajo es analizar las políticas de promoción industrial diseñadas en la provincia de Jujuy en la primera mitad del siglo XX en el marco de las políticas orientadas al desarrollo. Ello implicará una primera instancia de revisión teórica que permitirá sentar las bases para avanzar con el análisis empírico propuesto. Nos centraremos principalmente en los aportes de Llamazares (1943), quien en su trabajo ha delineado las aristas por las cuales una política promocional puede discurrir, aunque también enriqueceremos esta perspectiva cuando resulte oportuno en base a las experiencias estudiadas. A continuación emprenderemos el estudio de las herramientas de las que se ha valido la política industrial local, la cual se instrumentó a través de cinco leyes de promoción diferentes lanzadas entre 1918 y 1950.

La industria es clave en el desarrollo de una economía, pues es el sector generador de valor agregado y empleo por excelencia, a la vez que presenta la capacidad de expandir sus efectos al resto del circuito económico a través de los encadenamientos productivos que genera. Además de propiciar una distribución del ingreso más equitativa, comporta el potencial de garantizar la autonomía por efecto de la reducción de la dependencia tecnológica de los territorios y su autosuficiencia, con el consecuente beneficio sobre el sector externo de la economía

en términos de ahorro de divisas. La tendencia a argumentar a favor de la industria como un medio generador de riqueza sin proyectar el tipo de industria a la que se hace referencia y sin cuestionar el reparto que se hace luego de esos ingresos constituye un argumento vacío (Bergesio y Golovanevsky, 2012); ello significa dar por sentado que el fomento a la industria —a cualquier tipo de industria, o a la industria en general— encausa a la economía inequívocamente hacia el desarrollo y éste, a su vez, automáticamente trae aparejada la equidad social.

La recurrente aparición de leyes provinciales de fomento representa un rasgo común a lo largo de todo el período. La homogeneidad en cuanto a lo formal y las disimilitudes en sus fundamentos nos invitan a preguntarnos si el objetivo de industrialización de la provincia ha constituido un fin en sí mismo o, si bien, ha respondido a una visión de desarrollo determinada. Para intentar responder a ello, en la tercera parte del trabajo también estudiaremos los objetivos que se pretendía alcanzar a partir de las iniciativas de fomento y los rubros fabriles promovidos, procurando desentrañar el estilo de desarrollo diseñado en cada caso. Entendemos que las diferentes visiones teóricas sobre el significado que tiene el desarrollo implican en forma directa respectivas posiciones sobre las políticas públicas más convenientes para promover dicho proceso y acerca del rol que el Estado debería desempeñar en este sentido.

La metodología utilizada para caracterizar el estilo de desarrollo industrial planificado por y para la provincia se inspira en los análisis de un clásico del estructuralismo latinoamericano, Federico Fajnzylber, quien se ocupó de examinar el patrón de desarrollo para América Latina en la segunda parte del siglo pasado. No buscamos detectar si el crecimiento económico fue acompañado de equidad —condiciones básicas para empezar a hablar de desarrollo— por resultar tal análisis anacrónico, sino que nos enfocaremos en una cuestión que antecede a dicha discusión. Nos interesa analizar la política de industrialización trazada a partir de las leyes locales de promoción, entendiendo que este proceso es el «eje vital del desarrollo económico por su aporte al progreso técnico y a la elevación de la productividad» (Fajnzylber, 1990: 8). En este sentido, diseñamos una tabla para determinar si los estilos de industrialización propuestos por las políticas de fomento de la provincia de Jujuy se ubican en el casillero del crecimiento o del desarrollo industrial y, si en este segundo caso, responden a una fase de industrialización liviana o compleja. En ambas líneas de análisis quedará para los cinco casos de los que aquí nos ocupamos un casillero vacío. De allí el título de este trabajo.

Las fuentes utilizadas se refieren al cuerpo normativo atinente al fomento del sector fabril de la provincia de Jujuy durante el espectro temporal señala-

do, a los fundamentos de los proyectos de ley, y una profunda revisión de los debates legislativos a propósito de la sanción de las medidas de fomento, los mensajes de los gobernadores de cada época y algunas publicaciones de su autoría al respecto.

Ahora bien, antes de dar inicio al trabajo, nos parece apropiado señalar algunas cuestiones. Como punto de partida, que el contenido de la política de promoción industrial evoluciona junto al tiempo y cambia con el lugar, al compás de los engranajes del desarrollo, ya que éste es una construcción histórica, cultural y social y, por lo tanto, dinámica (Monreal Requena y Gimeno Martín, 1999). Estas características se trasladan a las múltiples facetas que el desarrollo encarna —entre ellas, el desarrollo industrial— así como al proceso de planificación que lo atraviesa, por lo que un estudio de mediano plazo deberá contemplar las transformaciones comportadas por estas categorías que se traducirán en prácticas concretas e ideales políticos diferenciados.

Seguidamente que, aunque nos centraremos en el estudio de los mecanismos legales de promoción al sector industrial, el peso de la política industrial no dependerá únicamente de estos instrumentos; ellos son sólo una parte del amplio espectro que cubre esta heterogénea política pública. Esto quiere decir que, para comprender cabalmente la situación industrial de un territorio, se debe considerar la complejidad de mecanismos de acción y organismos estatales de tipo indirecto o complementario que terminan delineando la política industrial, tales como la política arancelaria y aduanera, cambiaria, fiscal, crediticia, científico-tecnológica, ambiental, de empleo, de infraestructura, etc., sumadas al poder de compra del Estado y la legislación sobre la inversión extranjera directa (Schvarzer, 1987; Vacarezza, 2011, Katz y Kosacoff, 1989). Su actuación conjunta condiciona no sólo el crecimiento del sector manufacturero sino el desarrollo en un sentido más amplio.

Conviene tener presente también que resulta muy difícil evaluar aisladamente los regímenes de promoción que el país y las provincias han ido poniendo en práctica a través del tiempo, ya que los efectos finales de cada esquema dependen del contexto global, de la política macroeconómica, de los demás componentes de la política industrial, del clima social subyacente, entre otros factores (Katz y Kosacoff, *op. cit.*). A esta limitación debe agregarse la restricción de maniobras de las que disponen los territorios provinciales a la hora de impulsar el desarrollo fabril, lo que coarta aún más el análisis de los resultados atribuibles a las iniciativas locales.

Pese a todo ello, encontramos gran valor en abordar un estudio de tratamiento integral y de mediano plazo sobre el sector industrial y su fomento

para el caso de Jujuy, sobre todo considerando que la provincia del Norte fue pionera en este asunto. En rigor, las leyes locales de promoción al sector fabril antecedieron a medidas similares dictadas en el ámbito nacional, las cuales se concretaron recién de la década de 1940 (Decreto del Poder Ejecutivo 14.630) y la de 1950 (Ley N° 14.785) mientras que los pioneros regímenes de promoción regional, propulsados también desde la órbita nacional, se adoptaron a partir de 1956 y 1958 (Schvarzer, 1987).

## **2 APORTES CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DEL DESARROLLO INDUSTRIAL**

Las políticas de fomento al sector fabril suponen el encuentro entre el aparato estatal y un sector de la economía heterogéneo y/o escasamente desarrollado, el sector secundario o industrial, encargado de la transformación de materias primas de manera tal que su consumo se realiza bajo una forma distinta a la que tendría de no mediar el proceso de elaboración (Dorfman, 1970). Es en este contexto público en donde se definen los modelos de desarrollo que nos interesa identificar en este trabajo.

Los modelos de desarrollo pueden ser entendidos, siguiendo a Naveda (2013) como «una forma particular de organizar las fuerzas productivas y relaciones de producción, de manera tal de alcanzar ciertos objetivos» (pág. 8). Esta autora indica que los modelos se definen por sus variables dinámicas; el papel que se le asigna a la economía doméstica en relación al contexto mundial; el rol del Estado; el particular estilo de desarrollo que adopta y por las estrategias que lo viabilizan. Entendemos que aquí también deben considerarse los factores estáticos del sistema, esto es, la estructura que fija las reglas del juego dentro de la cual se mueve o se ve restringido el modelo. De cualquier modo, coincidimos en que el modelo de desarrollo organiza elementos de poder político, económico, social, tecnológico, sectorial y regional, cuya combinación específica conforma una sociedad particular en un momento de tiempo determinado.

Como resulta de las líneas anteriores, los modelos, a su vez, pueden adoptar diversos estilos de desarrollo, entendiendo por tales a «la manera en que dentro de un determinado sistema se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con el objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios» (Pinto, 2008, pág. 78). El estilo de desarrollo indicará cuales y cuantos bienes y servicios producirá la economía, teniendo en cuenta los recursos disponibles y las cantidades de otros bienes y

servicios que también se producen, o sea, definirá la óptima combinación de los recursos disponibles, y determinará cómo se repartirá el producto obtenido de esa producción. Este es el corazón del modelo de desarrollo y la particular forma de resolverlo condicionará estrechamente los demás componentes del sistema.

En consecuencia, a través de las políticas públicas que aplican los gobiernos en cada momento es posible advertir los objetivos y las bases sobre las que se asienta el desarrollo, los intereses económicos predominantes y el marco ideológico que las respaldan, aun cuando éstos no se presenten de forma explícita. De igual modo, es importante captar la manera en que tales políticas se diseñan, esto es, el sentido que toma el proceso (de abajo hacia arriba o a la inversa), quiénes participan en él y las etapas en las que la participación se torna efectiva.

La cuestión industrial y su participación estructural ocupan un lugar sustancial en la definición de los problemas económicos fundamentales, y es este aspecto de los estilos de desarrollo en el que nos centraremos en el resto de nuestro trabajo.

## 2.1. LA PROMOCIÓN INDUSTRIAL COMO ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

### INSTRUMENTOS, OBJETIVOS Y RUBROS DEL FOMENTO

La promoción a la industria como acción deliberada por parte del Estado para estimular el desarrollo del sector fabril del territorio puede canalizarse a través de diferentes herramientas y con objetivos específicos muy diversos. En términos generales, las políticas de fomento suelen conceder incentivos tendientes a aminorar los desequilibrios territoriales y conseguir el asentamiento de establecimientos fabriles en lugares en los que las libres fuerzas del mercado no logran promoverlo por sí solas. Pueden estar referidas al ámbito nacional o encontrarse acotadas al ámbito regional o provincial, mientras que la planificación puede surgir del nivel central o del local, según las facultades reservadas a cada uno de ellos.

En el marco del desarrollo económico, la promoción al sector manufacturero debería buscar no sólo el crecimiento del sistema secundario sino también su eficiencia, es decir, debería crear las condiciones favorables para su expansión y, complementariamente, el incremento de la productividad y de la competitividad de las empresas del entorno mediante el fomento de la reconversión tecnológica y la innovación (Gonzalez Gómez y Carro, 2012). A su vez, en tal mecanismo recaería la tarea de coordinación armónica de la estructura industrial a nivel regional y/o nacional (Vaccarezza, 2011).

En términos económicos, la promoción del sector fabril puede encararse a través de la implementación de instrumentos que intervengan tanto por el



lado de la oferta como de la demanda de bienes industriales. Por el lado de la oferta, las ayudas públicas directas al capital, a la reducción de costos, a la investigación tecnológica y la eximición de impuestos son las herramientas más representativas. Como mecanismo complementario podemos también mencionar la prestación de servicios de asesoramiento y apoyo a las firmas y, de forma más general, la provisión de información, sobre todo como ayuda a la pequeña y mediana empresa. Por el lado de la demanda, sobresale la interrelación entre los programas de gasto público y el tejido industrial, que alientan el consumo de los bienes que el sector provee (Myro, 1994).

Como resultado de la combinación de todas estas variables, Llamazares (1943) distingue que la política de promoción industrial en sentido estricto puede abarcar cinco aspectos: el de exclusividad, el de ejercicio de la actividad, el de la política aduanera, el de la política fiscal y el de consumo preferencial. La utilización y el grado de aplicación de cada uno de ellos como herramienta de fomento dependerán de la capacidad de cada nivel del Estado para legislar sobre estas materias.

El primero de ellos se refiere a restricciones o prohibiciones de instalación de nuevas fábricas, nacionales o extranjeras, y a la exclusividad de producción por zonas y artículos para las empresas beneficiarias, lo que aseguraría a las mismas ciertos beneficios frente a la competencia. Este aspecto es perfectamente dirigible desde el ámbito local de la promoción al sector fabril.

Otra política accesible por parte de las provincias es aquella referida a la esfera que el ejercicio de la actividad industrial implica, lo que, según Llamazares (*op. cit.*), se refiere a la regulación de las garantías de ritmos continuados y compensación en caso de que estos no sean alcanzados —lo cual asegura una ganancia mínima—, la regulación de los mercados, el estímulo a las pequeñas empresas, un mínimo de producción exigible a actividades protegidas, la exigencia de implementar por parte de las empresas normas de calidad y la preferencia en la concesión de espacios para la instalación de las fábricas.

Encontramos necesario reorganizar los aspectos que este instrumento condensa, distinguiendo entre elementos que estimulan el desarrollo de la actividad industrial frente a las exigencias que este tipo de medidas de fomento suelen establecer para las empresas a cambio de los beneficios concedidos, agregando algunas otras disposiciones que consideramos que esta herramienta puede implicar. Por ello, a la hora de analizar los diferentes mecanismos atinentes al desempeño fabril que las políticas pueden contemplar para promover el desarrollo del sector, coincidimos con el autor solo en cuanto a la garantía de un ritmo mínimo de producción o ventas, la regulación de los mercados,

la promoción a las pequeñas empresas y la concesión o venta a precios de fomento de tierras fiscales para la instalación de los emprendimientos. Las demás atribuciones a las que Llamazares se refiere las trataremos como requisitos exigidos por la política de fomento.

Por otra parte, agregamos en este punto el apoyo en diferentes tipos de gestiones que la fundación de una nueva empresa requiere, tales como la solicitud de créditos en bancos comerciales, el acogimiento a los beneficios previstos en leyes de promoción industrial del gobierno nacional o en la obtención de la protección arancelaria y fiscal correspondiente, en la solución de problemas de infraestructura de servicio, etc.; la provisión de servicios públicos con tarifas promocionales; asistencia y asesoramiento técnico, entre otras medidas que las disposiciones legales podrían sugerir.

Respecto al tercer instrumento de promoción, la política aduanera, según el autor ésta puede ser defensiva, expansiva y de reciprocidad. Pese a la enorme incidencia que el aspecto de comercio exterior del país ejerce sobre el fomento del rubro manufacturero, este sólo es dirigible desde la órbita nacional, por lo que instrumentos relacionados a la política aduanera aparecerán restringidamente en políticas de promoción dictadas desde el gobierno central y no en los mecanismos que las provincias son capaces de poner en marcha.

En cuarto orden, la política fiscal de promoción se encuentra acotada a la regulación del mercado de divisas (régimen de cambio diferenciales o control de cambios), aplicación de diferimientos en el pago del impuesto a las ganancias, desgravaciones o exenciones en el pago del impuesto al valor agregado, a los sellos, inmobiliario, reducciones en el pago de gravámenes según topes previamente establecidos, regímenes especiales en función de distancias a centros de consumo y regímenes impositivos diferenciales entre producciones para consumo interno y exportación. El alcance de la política de promoción fiscal a nivel local se encontrará restringido a la organización del sistema tributario, es decir, la potestad de las provincias para disponer de esta herramienta dependerá del grado de centralización o de descentralización fiscal del país.

Finalmente, la promoción acotada al ámbito del consumo preferencial que el autor indica se refiere a las compras del Estado y a la integración obligatoria de consumos en porcentajes determinados. Naturalmente, el nivel de Estado que promueve el sector con sus compras depende del ámbito del que emana el sistema de incentivos.

Entre los instrumentos que la política industrial es capaz de abarcar para el estímulo del sector nos parece apropiado extender el horizonte de posibilidades. En rigor, consideramos que las normas pueden incluir dispositivos de fomento

concernientes al pago de primas extraordinarias, financiamiento —público o privado con tasas y condiciones preferenciales—, reintegro de parte de las sumas invertidas y la realización de obras de infraestructura, principalmente cuando la ley de promoción se refiere a la creación de parques industriales o espacios específicos para el desarrollo de actividades secundarias en determinadas zonas a promover.

Asimismo, los medios legislativos o ejecutivos que se despliegan en pos del desarrollo industrial pueden vincularse con las distintas etapas que cualquier proceso empresarial puede atravesar, es decir, los instrumentos de la política promocional podrían dirigirse hacia nuevas actividades, hacia explotaciones existentes y ante situaciones de crisis que algunos ramos o el conjunto fabril pueden sufrir (Llamazares, *op. cit.*).

Luego, resulta necesario analizar los objetivos que las medidas de promoción pretenden alcanzar a partir de su implementación, los cuales procurarán responder a los interrogantes básicos del estilo de desarrollo que inspira a la política industrial. Estos estarán referidos a diferentes grados de complejidad, coherencia y coordinación de la política industrial, entre las que distinguimos cuatro categorías diferentes.

En una primera instancia, encontramos metas relacionadas con el impulso del sector industrial como propósito central, en un intento de lograr mayor dinamismo económico y la superación de una estructura meramente productora de bienes primarios. El principio rector que alumbra estos propósitos se relaciona con el reconocimiento de las limitaciones que una economía primarizada acarrea y las ventajas que el desarrollo de actividades secundarias trae aparejado para los territorios. Detrás de estas metas también podemos encontrar necesidades concretas del Estado de índole política y/o financieras, intrínsecas al desarrollo desequilibrado de los países, cuestión que quedará más clara cuando analicemos en específico la experiencia jujeña. En este arreglo de ideas, el crecimiento industrial constituye una meta en sí misma y las políticas en este sentido no responden al propósito de encauzar un proceso iniciado espontáneamente sino más bien a un esfuerzo deliberado para iniciar el proceso de industrialización. Las características que este estilo de crecimiento generalmente adquiere se refieren a poca o nula planificación de los rubros a impulsar, el aprovechamiento de las ventajas comparativas estáticas del territorio, la utilización de la capacidad previamente instalada y/o el estímulo al despegue de actividades livianas —con escasos requerimientos tecnológicos y de capital.

La segunda clase de objetivos de la política industrial se relaciona con el impulso de la fase fácil de industrialización. El punto de partida es el proceso de industrialización, que se distingue de aquella meta amplia de crecimiento porque

el foco de la cuestión está puesto aquí en la superación de la heterogeneidad y especialización de la estructura productiva. La heterogeneidad estructural alude a la coexistencia de actividades tecnológicamente más modernas, con otras tecnológicamente rezagadas; en tanto, la especialización primaria hace referencia a los rubros de crecimiento tradicionales de las periferias, ligados al mercado externo (Rodríguez, 2006). En consecuencia, el progreso técnico encarna la meta global de la política industrial en esta fase y ello se traduce en un programa (explícito o no) de sustitución de importaciones, o sea, en la elaboración de bienes industriales tradicionalmente provistos por el sector externo. En este sentido es importante resaltar que el alcance de los objetivos se diferirá teniendo en cuenta el nivel de la administración estatal desde donde se impulsa el proceso de industrialización.

La política industrial puede encontrarse en un tercer escalón, referido a una fase compleja de industrialización o, lo que es lo mismo, el desarrollo industrial propiamente dicho. El atraso inicial y la diferencia de aptitud para generar e incorporar tecnología entre los grandes centros y la periferia es la brecha que se pretende achicar en esta etapa. Al mismo tiempo, la reversión de la tendencia al déficit comercial conducido por tal disparidad tecnológica encarnaría un designio derivado de los anteriores.

Por último, el análisis de los rubros industriales que se fomentan puede ordenarse de una manera similar a los objetivos de la política de promoción industrial, considerando la complejidad de los mismos y el destino final de los bienes que ellos producen. En efecto, el grado de incorporación de tecnología moderna y densidad de capital que diferencia a las distintas ramas fabriles está directamente relacionado con los objetivos a los que apuntan los planes de industrialización, pues, como señalamos, en una etapa de crecimiento o en la de industrialización inicial, la política industrial se circunscribirá al desarrollo de las ramas livianas mientras que con la meta de desarrollo integral se procurará impulsar, a través de diversos mecanismos, a la industria básica, productora de insumos complejos y de bienes intermedios y de consumo durable. De este modo, podemos distinguir diferentes estilos de industrialización teniendo en cuenta las ramas que las políticas de promoción promueven, es decir, en términos de las necesidades que satisfacen los productos que las industrias elaboran y del capital y tecnologías empleados en el proceso.

### 3 ESTILOS DE INDUSTRIALIZACIÓN. ANÁLISIS DEL CASO DE JUJUY (1918-1950)

#### 3.1. LOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO. DOS SISTEMAS PARA UN MISMO FIN

Comenzaremos señalando que en el período que analizamos en este trabajo, la provincia de Jujuy dispuso de dos modalidades para fomentar el desarrollo de actividades fabriles en su territorio. Un sistema universal o general, para una amplia gama de actividades nuevas —aunque, en algunos casos, acompañado por mecanismos complementarios que estimulaban el impulso de ciertas ramas concretas— y otro de carácter específico, con sus propias modalidades y requisitos.

Este segundo caso se refiere a la protección y estímulo a la actividad vitivinícola, en la región de los Valles Centrales, a la fabricación de cigarrillos, en los Valles Subtropicales, y a la industria lanar, en la Puna, cuestión que no desarrollaremos en este trabajo por restricciones de espacio. Sí nos parece importante dejar sentado que, en lo referente al rubro vitivinícola, el incentivo se condensó a través de subsidios y exenciones impositivas, al igual que en el articulado general de la promoción industrial jujeña, pero se sumó también la proveeduría de materia prima, el apoyo en el ejercicio de la actividad, una línea de créditos blandos con fondos públicos exclusiva para el sector e inclusive la suscripción de acciones cuando el emprendimiento adoptó la forma de sociedad anónima, herramientas todas que no se replicaron en ninguna de las experiencias promocionales de los regímenes generales a los que más adelante nos referiremos.

En el caso de la hilandería de Abra Pampa, el apoyo estatal se canalizó a través de la adquisición de maquinarias extranjeras, gestiones ante la Nación para su instalación, ayudas dinerarias y hasta la asociación del Estado Provincial con capitales privados en su fase final. Por su parte, el diseño del fomento a la fabricación de cigarros y cigarrillos fue también sencillo, ya que consistió básicamente en una política fiscal de exenciones y de acompañamiento en la ejecución de la actividad, aunque en definitiva el auge de la actividad tabacalera en la segunda mitad del siglo haya respondido a razones ajenas a estas acciones promocionales.

Si bien a nivel nacional se estaban gestando algunas ideas industrializadoras desde inicios de siglo, estas recién se materializaron en planes concretos en la segunda posguerra. Pero, las políticas de fomento al sector fabril contaron con otra suerte en la provincia del Norte. La convicción de que la industrialización es un requisito indispensable para el bienestar de la población condujo a que se desplegaran en Jujuy múltiples proyectos en este sentido. En rigor, las primeras leyes de fomento, la 360 y la 361, datan del año 1918. Posteriormente, la ley 660 del año 1925 vino a reemplazar a las dos anteriores, seguida ocho años más tarde por la sancionada con el N° 991. La década siguiente también

contó con una ley propia, la 1.718, promulgada en diciembre del año 1946 y extendida, al vencerse el plazo de vigencia de los beneficios consagrados, por la ley 2.121 del año 1950.

En un paneo general de la promoción industrial de la provincia de Jujuy a lo largo de la primera mitad del siglo XX podemos reconocer cierta uniformidad e insuficiencia para los fines industrializadores en cuanto a los instrumentos sobre los que se apoyó la estructura de fomento. Los cinco casos analizados recurrieron a una política fiscal de exención de todos los impuestos provinciales y municipales; sólo uno de ellos, el del 1933, acotó el beneficio exclusivamente al impuesto a las patentes, en tanto que los de las dos décadas posteriores no incluyeron en la eximición de tributos municipales a las tasas retributivas por servicios (alumbrado, barrido y limpieza). El plazo de validez de la liberación del pago de impuestos sí demostró una mayor variabilidad a lo largo del período, oscilando entre los 5 y los 30 años.

Por otro lado, cuatro de las cinco medidas utilizaron como mecanismo de fomento el pago de una suma dineraria que puede ser considerada como un aporte de capital o ganancia mínima asegurada por única vez, que se conjugó con el incentivo fiscal; la excepción la encarnó la ley de 1946. A su vez, sólo la norma de 1950 implementó el apoyo en el ejercicio de la actividad industrial como medida promocional, lo cual implicaba un acompañamiento estatal en la provisión de ciertos servicios públicos, en la adquisición de materias primas, en la contratación de medios de transporte y en cualquier otro requerimiento operativo que pudieran demandar las explotaciones acogidas al régimen.

Esta mayor presencia del Estado en la configuración de la actividad fabril de la provincia puede apreciarse con mayor nitidez en los regímenes lanzados en la década del cuarenta y del cincuenta, a partir de las concepciones propias de los sectores militares que precedieron al peronismo y con la asunción de los gobiernos que confluyeron luego en el partido justicialista de Jujuy; aunque también serían signo del avance que la cuestión de la planificación adquirió a nivel mundial por entonces. Ello se pone de manifiesto a través de las facultades reconocidas al ejecutivo en el otorgamiento de beneficios, en los controles y autorizaciones de las solicitudes y, principalmente, en la posibilidad de participación directa del Estado en las empresas industriales, a través de la conformación de sociedades de economía mixta. Sin embargo, en la era peronista también se vislumbra mayor flexibilidad en torno a los requisitos productivos que las empresas promovidas debían cumplir, sobre todo en lo concerniente al capital mínimo exigido, los niveles de producción y el origen de las materias primas a transformarse.

Luego de la etapa conservadora<sup>1</sup> también tomó impulso un espíritu industrial nacionalista que se plasmó en las medidas de fomento al sector, tanto locales como las referidas a todo el país. En rigor, en los regímenes jujeños empezaron a aparecer pautas referidas al origen de los inversores e incluso exigencias en cuanto a la nacionalidad de los trabajadores.

Igualmente, el alcance de los beneficios concedidos por las normas mantuvieron cierta homogeneidad en el criterio de promover la radicación de empresas que no compitieran con las ya existentes en el territorio, es decir, buscaban que los nuevos establecimientos se dedicaran a la producción de bienes que no se producían en suelo jujeño, previendo en muchos casos la exclusiva transformación de las materias primas locales. No obstante, la política de la década del cincuenta permitió que nuevas empresas similares a las que ya se encontraban operando en la provincia pudieran gozar de los beneficios que la ley respectiva consagraba, siempre y cuando las segundas no hubiesen contado con una capacidad suficiente para satisfacer completamente la demanda local.

Por su parte, el sistema de la década del treinta extendió los beneficios para la instalación de un amplio rango de industrias, incluso en sectores que ya habían evidenciado cierto dinamismo, como el vitivinícola, el azucarero y el forestal. Pero además esta fue la única norma que abarcó entre las distintas estrategias de fomento a empresas existentes (específicamente, los ingenios azucareros del ramal y el emprendimiento bodeguero de El Carmen), viraje que se relaciona con la injerencia del sector azucarero en la estructura del Estado provincial.

La definición de posiciones en el sistema de partidos de la provincia y el fraccionamiento al interior de los mismos se debatía entre lealtades y oposiciones a la influencia de los ingenios azucareros (Kindgard, 2003). Esta injerencia de los intereses agroindustriales tenía mucho que ver con la crónica situación de dependencia de los poderes públicos con respecto a las contribuciones del sector, dada la trascendencia de sus aportes en calidad de impuestos y empréstitos<sup>2</sup> (Bernasconi, 2018).

En el caso de Jujuy, la actividad local que se acopló al crecimiento agroexportador para proveer al mercado interno fue la agroindustria azucarera, aunque lejos estuvo de adquirir las propiedades de los ramos característicos concentrados en la región pampeana o incluso en otras economías regionales. El azúcar salto jujeño no podía competir en el mercado nacional sin que mediara un recambio tecnológico, una reducción del costo de los fletes y una política arancelaria protectora, considerando la calidad y el precio del mismo producto importado (Teruel, 2010).

La necesaria política arancelaria protectora de la actividad llegó de la mano de las negociaciones entre las elites tucumanas y el gobierno central. Esta

se concretó en exenciones impositivas a la importación de maquinaria, protección arancelaria específica y también apoyo crediticio. La actitud adoptada por el Estado Nacional en cuanto a la protección de la industria azucarera es una muestra de la política de proteccionismo racional aplicada durante este período, pero es también un elemento clave en la comprensión del proceso de consolidación del Estado Nacional. Como señala Belini (2017), la protección de la industria azucarera en el Noroeste, así como de la vitivinicultura en la región cuyana, fue clave para conseguir el apoyo de las elites del interior del país en el afianzamiento de la unidad nacional.

Durante los años de la restauración conservadora en Jujuy, «la particular simbiosis entre poder político y económico, cristalizada en la directa y apabullante injerencia de los intereses vinculados a la industria azucarera en las estructuras del Estado provincial» (Kindgard, 2007, pág. 43) constituye un elemento central para comprender el alcance y cambio de rumbo de las medidas promocionales implementadas en la provincia. La mayoría de los legisladores estaban relacionados de alguna manera con las empresas azucareras; cumplían allí sus funciones de abogados, médicos, gerentes y encargados de secciones, contratistas de peones, proveedores, etc. (Kindgard, 2008). También los intereses azucareros encontrarían fiel representación por intermedio de Herminio Arrieta, principal accionista de Ledesma Sugar Estates, quien asumió una posición hegemónica dentro del naciente Partido Popular, resultando electo como diputado provincial en 1934 y, cuatro años más tarde, como senador.

### 3.2. LOS OBJETIVOS DE LA INDUSTRIALIZACIÓN JUJEÑA

A partir de la revisión de fuentes, podemos advertir que en torno al proceso de industrialización jujeña existieron tres proyectos bien diferenciados según el grado de complejidad de sus objetivos. Ellos coinciden precisamente con tres períodos de la política provincial diferentes que, de alguna manera, reflejaron sus ideales en sus estrategias de desarrollo.

La primera etapa que marcamos es la radical, iniciada en 1918 con el mandato de Horacio Carrillo, primer dirigente del radicalismo provincial y relevado por miembros de ese mismo partido durante más de diez años. Luego de las administraciones de facto del período 1930–1932, la cartera de gobierno estuvo a cargo de representantes del Partido Popular durante once años, aunque mediando la gobernación radical de Raúl Bertrés entre 1940 y 1942. El proyecto político popular trajo consigo su propio plan de fomento industrial; si bien este mostró cierta continuidad con lo planificado hasta entonces en la



materia, las rupturas con el estilo de gobierno del radicalismo jujeño no son despreciables. Finalmente, una nueva era muy marcada con respecto a las anteriores la constituyó el proyecto peronista, que en Jujuy reconoció sus inicios en 1946 de la mano de Alberto Iturbe, miembro de la UCR Junta Renovadora que ayudó a fundar el Partido Justicialista provincial. Este tramo se compone por dos leyes de promoción que forman parte de una misma política industrial, la que coincide con la asunción del primer mandatario peronista y la norma de 1950, que bien podría entenderse como la prórroga de la primera tras cumplirse el plazo de vigencia de los beneficios pactados.

**Tabla 1.**  
Objetivos de la promoción industrial de Jujuy, 1918–1950

Objetivo de la promoción industrial	Políticas		
	Radicalismo (1918 y 1925)	Conservadurismo (1933)	Peronismo (1946 y 1950)
Crecimiento industrial			x
Industrialización liviana	x	x	
Desarrollo industrial			
Otro			x

**Fuente:** elaboración propia sobre la base de AHJ, Publicaciones Oficiales, Mensajes de los Gobernadores de la Provincia, 1918–1950

Como se indica en la tabla 1, los planes de fomento industrial del radicalismo —los de 1918 y 1925— se centraron en el segundo cuadrante de los objetivos de industrialización, ya que si bien pretendieron lograr un crecimiento económico, siguieron los lineamientos de la primera etapa de industrialización o fase fácil. Ello quiere decir que, a pesar de que dinamizar la economía jujeña a través del desarrollo del sector secundario fue un objetivo central, este no constituyó el fin último de las medidas promocionales, ya que puede soslayarse una visión industrialista afincada en crear las bases necesarias para un nuevo modelo de desarrollo. En este segundo sentido se planteó la integración de cadenas de valor entre las producciones primarias y las secundarias, incorporando nuevos procesos y tecnologías que permitieran sustituir importaciones y abrir nuevos mercados en el exterior<sup>3</sup>.

Aunque este proyecto no condensó en sus políticas las herramientas necesarias para configurar un plan integral de desarrollo industrial, por lo que el tercer cuadrante permanece vacío, sí constituyó la promesa de convertir a la provincia en un polo industrialmente desarrollado desde lo discursivo. Las ideas esbozadas en los mensajes emitidos a la Legislatura por parte del gobernador Villafañe se inspiraban en el ejemplo trazado por las grandes potencias, por lo que ambicionaba aprovechar las ventajas estáticas del territorio y crear ventajas comparativas en rubros claves para el desarrollo. Entendía, por ejemplo, que debían integrarse las industrias químicas, mineras y forestales de tal forma que permitieran el progreso tecnológico y el incremento de la riqueza pública y privada pero también el autoabastecimiento, la independencia económica y la seguridad nacional<sup>4</sup>. En este sentido, el desarrollo de la rama siderúrgica también era clave según los elencos radicales<sup>5</sup>.

Son varios los factores que ayudan a comprender esta desarticulación entre lo discursivo y lo material. En primer lugar, debe atenderse el lugar que Jujuy ocupaba en el concierto económico nacional en el primer cuarto del siglo XX, lo cual ubicaba a la provincia en un relieve de economía doblemente periférica. Ello representó un doble desafío para las estrategias de desarrollo en el plano local, por cuanto debían revertir esta condición estructural. También las cuestiones a resolver de índole más práctica en una economía regional periférica se presentaban como urgentes y, a veces, en tensión con las ideas del desarrollo industrial propiamente dicho. A esto deben agregarse los matices del contexto económico, político y social, global, del país y también de la provincia, condiciones que sin dudas contribuyeron incluso a marcar algunas sutilezas entre la primera y la segunda versión industrializadora del radicalismo.

En cuanto a la política de protección y fomento a las industrias del año 1933, encontramos que los objetivos de la medida respondieron a cuestiones pragmáticas, estratégicas y al clima de ideas imperante en los debates sobre la industrialización del país y las situaciones derivadas de las crisis del período. Si bien era indispensable lograr un dinamismo económico, dadas las condiciones estructurales y coyunturales, esta conjunción de propósitos condujo a que la política de fomento del conservadurismo jujeño responda a un modelo de desarrollo basado en la industria. Sin embargo, los fundamentos ideológicos de los promulgadores de la industrialización jujeña de la década del treinta tendrán menor profundidad que los alcanzados por los representantes de los proyectos de los años previos, aunque, en el plano material, lograrán avanzar más que éstos.

Ello conduce a identificar una nueva etapa en el ciclo industrializador provincial, en donde las necesidades financieras del Estado tuvieron mayor peso

que el plan de desarrollo mismo. Aquí también debemos considerar la muestra de lealtad a la influencia de los ingenios azucareros en la estructura del Estado al incluirlos en los beneficios promocionales, cuestión que habría constituido un objetivo de peso en esta fase y completamente opuesto a los propósitos del radicalismo. Sin embargo, en la promoción de las actividades derivadas de las plantaciones de la caña de azúcar previstas por el sistema general sí rastamos una complejidad creciente en cuanto a los objetivos latentes, que podrían relacionarse con una intención de avanzar en el proceso de desarrollo de las industrias implicadas a través de la integración de toda la cadena (hasta llegar a la elaboración de papel).

Si a nivel nacional la intervención estatal se había limitado a dar impulso al mercado interno y a estimular a las actividades fabriles para compensar la depresión económica, en Jujuy se tendió a promover el desarrollo de las manufacturas con ideas claras en cuanto al beneficio que ello reportaría para el bienestar de la sociedad local. El Ministro a cargo de la cartera productiva, al elevar el proyecto a la Legislatura provincial, marcó que las causas que motivaban el fomento industrial se encontraban en estrecha relación con la comprensión, luego de la experiencia de la Primera Guerra Mundial, de que la mejor conquista de las naciones era la de «abastecerse a sí mismas»<sup>6</sup>. También agregaba que «no hay país rico que no sea industrial» y que resultaba indispensable amparar al sector, ya que si se lanzaba a las empresas a la libre competencia, la mayoría de éstas sucumbirían en el intento.

Estas dos cuestiones, la de la autonomía y la industrialización como motor de crecimiento, constituyeron los ejes de toda una línea de pensamiento de alcance nacional que se había consagrado al calor de las consecuencias que la conservación del modelo agroexportador había puesto en evidencia, dentro de la que Alejandro Bunge sería uno de los mayores exponentes. Sin embargo, aún tenían mayor peso aquellas posiciones que sostenían que el país debía continuar importando los bienes industriales que permitían sostener los mercados para colocar las exportaciones agropecuarias, bajo el lema de «comprar a quienes nos compran»<sup>7</sup>.

Pese a ello, el diseño escogido presentaba escasa capacidad para generar un proceso de desarrollo industrial en los términos que lo hemos definido. En rigor, leyendo las reflexiones de los funcionarios públicos y los rubros efectivamente promovidos, la visión de la industrialización de este programa fue superficial y escasamente delineada, ligada más bien a una suerte de industrialización liviana, por no permitir crear nuevos eslabonamientos, ni ofrecer la perspectiva de incorporar innovación, tecnología, cualificación del trabajo, incrementar la com-

petitividad de los ramos y producir bienes de consumo durable. En efecto, esta política de fomento quedó atrapada en el primer cuadrante de la industrialización.

Seguidamente, en la década del cuarenta se produce un nuevo giro en la política industrial a la que la provincia estaba acostumbrada, en sentido poco favorable para los cometidos de la industrialización, por lo menos en lo que respecta al incentivo ofrecido al sector desde la esfera local a través de las leyes de promoción. El análisis de los objetivos del régimen en cuestión y el estilo de desarrollo industrial que se promovió es complejo puesto que se produjo en un contexto de amplias reformas institucionales en el país y a la salida de la Segunda Guerra Mundial, cuyas repercusiones influyeron a todas luces en la planificación económica.

La primera norma peronista contó con fines evidentes de crecimiento y diversificación productiva, mientras que en el debate legislativo se fundamentaba que la política nacional buscaba aumentar la producción y tratar de conseguir que los artículos se vendan a más bajo precio, en beneficio de los consumidores<sup>8</sup>. En este punto recién empieza a materializarse por primera vez la reclamada articulación entre la política nacional y la ley que se proponía implementar desde el nivel provincial, a lo que debe sumarse el proyecto siderúrgico de Altos Hornos Zapla, dirigido desde el plano nacional.

Dichos objetivos son tan concretos como estrechos, pues no se advierten reflexiones acerca del tipo de industrias a promover ni consideraciones en cuanto a encadenamientos, calidad, eficiencia, productividad, innovación, etc., razones que han valido para ubicar estas políticas en el primer cuadrante. Sin embargo, los instrumentos de fomento al sector fabril de la provincia durante la era peronista deben leerse en el marco de las reformas que estaban teniendo a nivel país, con lo cual la reformulación del modelo de desarrollo centrado en la industrialización guiada por el Estado y el mercado interno permiten apreciar otro matiz alrededor de esta embrionaria política. Entonces, en el intento de leer el modelo de desarrollo industrial inaugurado en la década del cuarenta en Jujuy, no es una cuestión menor agregar que durante los primeros años del gobierno de Perón se pusieron en marcha reformas económicas y sociales que confirieron mayores capacidades al Estado para promover la necesaria redistribución del ingreso que estimuló el mercado doméstico y alentó nuevas actividades productivas (Belini, 2017).

Por otra parte, el cambio de color político significó también un cambio de era para las reflexiones ligadas al desarrollo provincial. El primer gobierno peronista de la provincia es el que esbozó las primeras reflexiones en torno al desarrollo social que se suponía como fin último de todas estas estrategias económicas.

En este sentido, la visión de desarrollo del Gobernador Iturbe, plasmada en la toma de posesión de su cargo en 1946, es elocuente ya que proclamó que el propósito primordial que su gobierno perseguía consistía en «crear nuevas fuentes de producción y riqueza con un contenido que nos permita que la evolución económica sea también social»<sup>9</sup>. Asumía que el desarrollo social (aunque no se refiriera a esta categoría con ese nombre) «no consiste solamente en obtener mejores jornales y condiciones generales de trabajo» sino que:

«Tiene una amplitud mucho mayor que abarca la enseñanza y la cultura, dadas en escuelas tanto primarias como de aplicación práctica y técnica, que reúnan las condiciones necesarias, la salud, alimentación e higiene de la población, la vivienda, la moral y las buenas costumbres, es decir, a elevación no solo del nivel material de vida sino también del nivel espiritual. Y como complemento indispensable, la libertad y la educación política, pues mientras no sean una realidad permanente, será un mito la evolución social y económica».<sup>10</sup>

Finalmente, la norma de mediados de siglo puede ser leída como una réplica de su predecesora con respecto a los objetivos proclamados. La preocupación por el dinamismo económico y la escasez de actividades fabriles que Jujuy ostentaba seguían constituyendo las principales inquietudes a resolver y a ello obedeció también esta ley de fomento.

Tal caracterización implica que ninguno de los regímenes locales de promoción industrial de la etapa peronista haya significado un plan concreto de industrialización, aunque cabría considerar para el caso las particularidades que marcó la normativa promocional a nivel nacional que se entienden como complementarias a las dictadas desde el plano provincial. Resaltan en este sentido las diferencias con respecto a los proyectos de industrialización de la era radical previa que, con todos los visos y salvedades que merecen, constituyeron políticas que se ubicaron, por lo menos, en algún punto intermedio entre la etapa de industrialización liviana y el desarrollo industrial. No obstante ello, los planes peronistas siguieron como principio rector metas relacionadas con el desarrollo social, cuestión que estuvo ausente en las reflexiones de las etapas previas, acotadas al ámbito de lo económico.

En definitiva, la promoción industrial de Jujuy durante la primera mitad del siglo XX obedeció a un equilibrio de razones de índole política, económica, fiscal. Nos referimos a una cuestión económica en el sentido de que el interés se concentraba en diversificar la actividad económica local y generar riqueza, pero ello se encontraba en estrecha relación a cuestiones de orden político,

ya que mediante esta estrategia se pretendía dotar al poder estatal de mayor independencia con respecto a los recursos provenientes de la industria madre, la azucarera<sup>11</sup>. También lo económico se vislumbra a través de un propósito de conseguir mayor dinamismo en la actividad local y superar interludios de crisis pero ello se relaciona de forma directa con fines recaudatorios. No podemos negar que la cuestión de fondo se ataba al propósito de incrementar las bases tributarias provinciales que permitieran un mayor margen de maniobra al Estado, teniendo en cuenta las constantes referencias al recurrente déficit público que limitaba las acciones de los sucesivos gobiernos y la consecuente deuda pública que pesaba sobre ellos para subsanar ese problema.

De todos modos, es justo reconocer que también ha aparecido en ciertos momentos el interés por generar mayores fuentes de trabajo, autoabastecer las necesidades de consumo y alcanzar la independencia nacional, mediante la sustitución de importaciones y el incremento de la competitividad de las industrias locales. Esto podría ligarse a una visión de desarrollo por parte de la dirigencia local, en relación a la cual las políticas de fomento al sector manufacturero serían un instrumento a favor de tal propósito y no un mero fin de índole práctica. Pese a ello, tales concepciones ubicarían a estas iniciativas en el plano de políticas industriales de primera generación en donde el cambio tecnológico para capitalizar cabales procesos de desarrollo no tiene cabida en la mayoría de las discusiones o, si la encuentra, su desarrollo no es estimulado satisfactoriamente por la política de fomento. Del mismo modo, las referencias en torno al empleo se quedan en un plano de crecimiento, es decir, no se plantea el incremento de la productividad ni la calificación de la mano de obra.

### 3.3. RUBROS PROMOVIDOS POR LAS LEYES JUJEÑAS DE FOMENTO

En primer lugar, es importante señalar que en los casos de las políticas de promoción de la década del cuarenta y del cincuenta no se fomentó la radicación en la provincia de ramas fabriles concretas, sino que las estrategias se destinaron a la industria en general o a cualquier tipo de industria. Por ello, no hemos ubicado esos años en la tabla 2.

Esta amplitud en la consideración de los destinatarios de la ayuda estatal se asocia con el objetivo de dar impulso de manera integral al sector secundario de la economía local dado su escaso dinamismo; pero también debe traducirse como la evidencia de la ausencia de reflexión estratégica acerca de cuáles son los ramos clave a estimular para impulsar el desarrollo industrial y, en consecuencia, como la inexistencia de un plan ordenado y coherente en

este sentido. Por ello entendemos que las medidas locales de fomento de los primeros años del peronismo evidencian un insatisfactorio diseño para los propósitos de la industrialización, puesto que existen rubros que no despegan sin el debido acompañamiento de políticas públicas, defecto que se ha verificado también en el primer plan de fomento a nivel nacional. Resulta claro entonces que, en políticas semejantes, el fin es el crecimiento de la industria y no un desarrollo industrial equilibrado y coordinado, que implique el despliegue de sectores estratégicos, que multiplique las demás actividades, que favorezca al autoabastecimiento y que conlleve a la independencia económica y tecnológica del territorio.

Por su parte, recordemos que las tres primeras leyes de fomento apelaron a la desgravación impositiva y al pago de sumas dinerarias como instrumentos de fomento. Aquí existe una diferencia sustancial entre las políticas del radicalismo y la de los conservadores, ya que las dos primeras apoyaron a través de la exención de tributos a toda actividad industrial nueva que se asentara en el territorio, mientras que la tercera enlistó las materias primas que las industrias nacientes debían manufacturar para ser beneficiarias de esta ayuda. En consecuencia, también caben a las políticas de fomento del radicalismo las advertencias vertidas en cuanto a las consecuencias de estimular el desarrollo de cualquier tipo de industria. Como resultado de lo antedicho, la política de fomento de la década del treinta presenta una mayor cantidad de rubros fabriles específicos sobre los que ejerció apoyo; no obstante, se presenta una clara diferenciación entre el tipo de industrias que favoreció a través de uno y otro mecanismo de fomento.

La clasificación utilizada para este análisis se basa en el Clasificador Nacional de Actividades Económicas del año 2010 (ClnAE-2010) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el cual permite distinguir las actividades industriales propiamente dichas de las de los sectores agropecuario y minero. Se entiende por actividad industrial a aquellas que comprenden la transformación física y química en productos nuevos de materiales y componentes, así como de desechos; los trabajos respectivos pueden llevarse a cabo de manera manual, o bien, mediante maquinarias. A propósito de ello hemos tenido que aplicar un filtro preliminar de las actividades promovidas, pues estas políticas que pretendían impulsar el desarrollo fabril en el territorio, mencionan entre aquellas ramas que podían acogerse a los beneficios de las leyes a tareas propias de rubros agropecuarios y extractivos.

Si los rasgos propios del sistema industrial en un sentido moderno aparecen de manera unívoca, a partir de la lectura de los rubros promovidos por

las medidas locales de fomento es fácil advertir la ambigüedad con que se ha entendido en tiempos pasados al término «industria», cuestión que no se restringe sólo al saber jujeño. En rigor, las medidas de fomento de 1918 y de 1925 estimularon, por ejemplo, el desarrollo de servicios de apoyo a la agricultura (desmonte, siembra, cosecha, trilla, desgrane, etc.), la plantación de olivos y la producción de miel. Por su parte, la segunda medida fomentó adicionalmente la extracción de sal. Pese a ello, ambas políticas impulsaron al mismo tiempo el despliegue de variadas actividades fabriles a través del pago de primas. En cambio, la iniciativa de 1933 restringió el instrumento de sostén financiero en su mayoría a ramas específicas del sector primario; sólo la producción de combustibles y la industrialización de sustancias alimenticias fueron tributarias del apoyo estatal instrumentado a través de este mecanismo.

A partir de la presentación de manera desagregada de los renglones correspondientes a las actividades industriales fomentadas queda claro que las políticas de promoción de la provincia de Jujuy se han centrado particularmente en procesos de industrialización liviana y semi-liviana, quedando vacías las líneas que corresponden a etapas más complejas del proceso. Tales estímulos difícilmente podrían haber resultado en el desarrollo fabril del territorio, ya que para alcanzar una real industrialización resulta fundamental lograr la integración de las distintas ramas, pues un programa basado solo en la transformación de materias primas es insuficiente

Además, dentro de las categorías livianas, las tres medidas coincidieron en apuntalar sectores que ya tenían cierta presencia en el territorio, nos referimos al sector productor de alimentos, el textil y el maderero. Se trata de rubros intensivos en el uso de recursos naturales y de trabajo escasamente calificado y con baja generación de valor agregado que suelen despegar de manera espontánea en cualquier proceso de industrialización, por lo que redoblar esfuerzos en estos sectores resta incentivos a otros que no emergen de forma automática y, en última instancia, frustra el desarrollo industrial. Todo esto se vuelca seguidamente en la tabla 2.



**Tabla 2.**

Rubros promovidos por las leyes de fomento, Jujuy, 1918–1933

Rubros promovidos	Leyes (año)		
	1918	1925	1933
Alimentos	x	x	x
Bebidas			x
Tabaco			x
Textiles	x	x	x
Prendas de vestir			x
Cueros y calzado			
Madera y sus productos	x	x	x
Impresiones y grabaciones			
Papel y sus productos			x
Refinación de petróleo	x	x	
Productos químicos		x	x
Productos farmacéuticos	x		x
Caucho y plásticos			
Productos minerales no metálicos		x	x
Metales			
Productos metálicos		x	
Productos informáticos, electrónicos y ópticos			
Equipo de transporte			
Maquinaria y equipos			
Otras manufacturas			
<b>Sector agropecuario</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Sector minero</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base del ClaNAE–2010, INDEC

Planteamos que los rubros promovidos por la primera muestra del impulso industrial del año 1918 se asocian directamente a la percepción emitida sobre los problemas de consumo de bienes importados, dadas las condiciones impuestas en el mercado mundial a partir de la Primera Guerra Mundial (Fandos y Bernasconi, 2015). La política de promoción de 1925 constituyó un refuerzo a tales miramientos, aunque en un contexto diferente, lo cual le permitió también avanzar en una visión más compleja del desarrollo industrial, a lo que debe agregarse el propio perfil ideológico del promotor del proyecto.

Pero creemos que los rubros también se relacionan de manera directa con la idea de desarrollo económico que sobrevalaba en las discusiones sobre la industrialización por entonces, ya que durante las primeras décadas del siglo

se entendía que debían aprovecharse los recursos del suelo argentino de manera amplia, y no sólo los de algunos pocos renglones de la agricultura y de la ganadería, tipología adoptada por el modelo agroexportador. Los defensores de un cambio de modelo económico sostenían que se debía avanzar además en la industrialización de las materias primas nacionales, tanto como fuera posible, es decir que la noción de industrias naturales inspiró estos planes iniciales, por lo que asegurar las materias primas locales era tan importante como el desarrollo mismo del sector fabril. Estas miradas se enfocan en el aprovechamiento de las ventajas estáticas del territorio, lo cual se asocia directamente con una visión de desarrollo restringida y ligada más bien al crecimiento.

Por su parte, la política de 1933 procuró proteger a sectores que se estaban desplegando en la provincia y necesitaban del apoyo estatal, dando continuidad a la política del radicalismo en cuanto a la vitivinicultura, la fabricación de cigarrillos y la de hilos de lana. No debemos desdeñar en este sentido el peso que tuvieron los intereses sectoriales a la hora de luchar por el otorgamiento de beneficios y concesiones a su favor, dentro de los que destaca el ya referido caso del azúcar. En cambio, el sustento brindado a las actividades realmente nuevas lo encontramos asociado a una suerte de pragmatismo, por un lado, y al clima de ideas imperante, por el otro. Menor peso tuvieron, a nuestro criterio, las cuestiones estratégicas en torno al proceso de industrialización, aunque sí vemos su sello en la promoción de la integración vertical del sector azucarero (con el fomento a la industrialización de la melaza y el bagazo de la caña y a la obtención de papel) y el estímulo ofrecido al hallazgo de una mina de carbón de piedra.

La provincia requería con ímpetu nuevas fuentes de renta, dado el balance financiero negativo y la dependencia con respecto a las fuentes de sostenimiento azucareras, por lo que recurrir a la capacidad fabril instalada en los años previos y al enlace con el sector primario era una estrategia segura. Por otro lado, en un marco en el que la discusión pasaba más por fomentar o no el proceso de industrialización y el tipo de intervencionismo estatal que convenía aplicar, el perfil que el sector industrial debía adoptar quedaba relegado a un plano de análisis secundario. Además, aún era notable la noción de industrias naturales, que había marcado a fuego la importancia de aprovechar las materias primas producidas en el territorio y no estimular la formación de industrias artificiales. Por su parte, la crisis que instituyó la Gran Depresión de los años treinta también reportó un clima favorable para los procesos de industrialización de las economías primario exportadoras de la periferia.

En resumen, la guerra, así como la crisis del treinta, revelaron las fragilidades de un orden económico basado en la especialización agroexportadora y el

débil desarrollo del tejido industrial del país, poniendo en evidencia algunos de los riesgos a los que se enfrentan las economías ampliamente integradas al mercado mundial como productoras de bienes primarios (Belini, 2017). Como consecuencia, ambos conflictos globales también marcaron los rubros por los que la promoción industrial podía discurrir, estímulo que fue acompañado por la caída temporaria de la competencia extranjera. Sin embargo, este último factor no era una condición suficiente para alentar la sustitución de importaciones; el desarrollo industrial requería de la introducción de equipos, insumos y mano de obra especializada que no estaban disponibles en el mercado doméstico. Además, la escasa protección aduanera en diversos sectores, que acrecentaba los riesgos empresarios, se presentaba como un obstáculo adicional para los propósitos de las iniciativas jujeñas que no podían influir en este ámbito. Se tornaba imperioso entonces el acompañamiento desde las políticas públicas de alcance nacional que sí consagró la era peronista, aunque en la esfera de la administración local esta no haya representado un plan de industrialización programático sino solo una política de crecimiento.

La combinación de todos estos elementos, sumados a la visión política de los propulsores de los proyectos de promoción y el marco ideológico de la época, condujeron a que la industrialización jujeña presente a lo largo de todo el período casilleros vacíos en términos de desarrollo, principalmente en lo referido al impulso de ramas fabriles complejas que permitieran completar la producción interna de todo el espectro de productos industriales y otorgar así mayor independencia con respecto al mercado internacional y menguar los efectos de la evolución económica mundial.

## 4 REFLEXIONES FINALES

Hemos procurado analizar tan profundamente como las restricciones de espacio nos han permitido cinco leyes provinciales de promoción y protección a la industria<sup>12</sup>. Aunque nos centramos en el estudio de los mecanismos legales de promoción, hemos advertido que el peso de la política industrial no depende únicamente de estos instrumentos, sino que se debe considerar la complejidad de mecanismos de acción y organismos estatales de tipo indirecto o complementario que la terminan condicionando.

Aunque las reflexiones en cuanto al estilo de desarrollo a impulsar tras las políticas no han sido homogéneas a lo largo del período, la voluntad de industrializar a la provincia estuvo clara desde el primer momento. En base a ello es

que sostenemos que las políticas de promoción de Jujuy estuvieron orientadas al desarrollo industrial, ya que estuvieron ligadas a ideas claras en cuanto al beneficio que el despegue del sector reportaría para la sociedad local y no sólo como mecanismo para atenuar los efectos de las crisis económicas del período. Sin embargo, hemos advertido también que las estrategias utilizadas en este sentido no han sido del todo adecuadas.

El examen nos ha permitido reconocer tres estilos tendientes al desarrollo industrial, es decir, tres maneras particulares de intentar resolver a nivel local los interrogantes acerca de qué y cómo producir los bienes y servicios industriales dentro de los límites provinciales<sup>13</sup>. Ellos coinciden con tres diferentes etapas políticas de la provincia que, de alguna manera, reflejaron sus ideales en sus políticas de desarrollo, signados a su vez por las grandes crisis del período y los debates sobre la industrialización del país.

El primer estilo de desarrollo industrial es el del proyecto radical, esbozado desde el año 1918 y sostenido por casi una década. Luego, el nuevo estilo de desarrollo estuvo definido por los representantes del Partido Popular durante once años que, aunque evidenció algunas continuidades con lo proyectado hasta entonces en materia industrial, la política resultante representará una etapa de transición entre los modelos radicales y peronistas. En rigor, el tercer estilo fue el delineado por el primer proyecto peronista de la provincia, que tuvo origen en 1946 y llegó a implementar dos leyes de promoción al sector fabril local en un mismo mandato.

Los planes de fomento del radicalismo significaron un proyecto de crecimiento con sustitución de importaciones, en el marco de una profunda visión política industrialista afincada en crear las bases necesarias para un nuevo modelo de desarrollo para la Argentina agroexportadora de inicios del siglo XX. Pero, en los hechos, las medidas de este período no se encargaron de fomentar el despliegue de la segunda fase de industrialización, sino que fueron modestas en cuanto a sus estrategias, pese a que en lo discursivo hayan adquirido otros matices.

El edificio promocional de la década del treinta replicó las débiles bases del radicalismo. No se contó con un sistema de créditos, indispensable para el despegue industrial, y se confió, en cambio, en la capacidad de inversión de los capitales privados, que escaseaban en Jujuy. Tampoco se avanzó en el apoyo en el ejercicio de las actividades que se esperaba que se desarrollaran y, si bien la obra pública adquirió protagonismo durante los gobiernos conservadores para combatir el acusado desempleo y como mecanismo proselitista, el rubro no ocupó un lugar prioritario como una estrategia de fomento a las industrias.

La crisis y las acciones aplicadas para sanear sus efectos habían provocado un cambio notable a nivel global en la percepción de los procesos ligados a la industrialización, así como una fuerte deslegitimación de las posturas más ortodoxas y proclives al liberalismo económico. Sin embargo, en la Argentina la discusión pasaba más por fomentar o no a las industrias y el tipo de intervencionismo estatal que por el perfil que el sector industrial debía adoptar. Entendemos que en Jujuy no se dieron discusiones más profundas al respecto en armonía con el clima de ideas imperante y dada la languidez de gran parte del sistema fabril por entonces, razones por las que la visión más desarrollista quedó reservada sólo para las actividades ligadas a las plantaciones de caña de azúcar, que ya contaban con bases sólidas. Ello permite calificar a este segundo plan también como un proyecto de industrialización enfocado en las fases livianas, por lo que difícilmente podría haber aportado al desarrollo industrial en sentido amplio, aunque se diferenció de su versión precedente en cuanto a la visión que lo había sustentado.

Finalmente, las medidas promocionales del peronismo estuvieron restringidas a una política de crecimiento industrial, por no planificar estratégicamente la industrialización propuesta ni abordar las problemáticas propias de los procesos de desarrollo en este sentido en ninguna de sus escalas. Sin embargo, los instrumentos de fomento de la provincia durante la era peronista deben leerse en el marco de las reformas institucionales que estaban teniendo lugar a nivel país, con lo cual la reformulación del modelo de desarrollo centrado en la industrialización guiada por el Estado y el mercado interno agregan otro matiz a la planificación del proceso en el plano local.

También debe destacarse el relieve que tuvo la faz económica del desarrollo en las expresiones de industrialización tanto del radicalismo como en la del partido popular, en contraste con el énfasis social marcado por el peronismo. En este último caso se observan por primera vez referencias en torno al desarrollo social que se suponía como fin último de las estrategias económicas que se venían desplegando. Subrayemos entonces que el desarrollo es un fenómeno polifacético, ya que incorpora las diferentes dimensiones en las que la población de un territorio puede expandirse, esto es, social, humana, cultural, política, institucional, financiera, ambientalmente, etc., y no sólo económicamente.

Por todo ello, el cuadrante del desarrollo industrial permanece vacío para Jujuy a lo largo de la primera mitad del siglo XX. El alcance de las tres primeras leyes de fomento en el segundo cuadrante de la tabla representaría, no obstante, el punto de partida para alcanzar a futuro proposiciones un tanto más complejas, aunque creemos que estos objetivos de industrialización recién se plantearon

ante el advenimiento de situaciones coyunturales muy específicas, las crisis mundiales desatas tras la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión. Por su parte, teniendo en cuenta la clasificación de las industrias en términos de las necesidades que satisfacen los productos que éstas elaboran y las características de los procesos en términos de inversión, tecnología, mano de obra y valor agregado, queda claro que estas políticas de promoción coinciden en haberse centrado en procesos de industrialización liviana, con lo cual tales estímulos difícilmente podrían haber resultado en el desarrollo fabril efectivo del territorio.

De cualquier manera, entendemos que el objetivo de industrialización de la provincia no se ha lanzado como un fin en sí mismo sino que ha respondido a una estrategia de política industrial en pos de una visión de desarrollo determinada, aunque, en definitiva, el diseño de las mismas haya sido inadecuado. Su aporte radica en que de aquí en adelante ya no habría que discutir si intervención estatal o no para la industrialización, sino más bien el tipo y la calidad de la intervención.

## NOTAS

<sup>1</sup> La expresión «restauración conservadora» hace referencia a un fragmento temporal bien delimitado por dos acontecimientos específicamente políticos: la asonada militar que en 1930 derrocó al presidente Hipólito Yrigoyen y aquella que trece años más tarde depuso del mando presidencial a Ramón Castillo, favoreciendo luego la llegada del peronismo al poder (Kindgard, 2007).

<sup>2</sup> La subordinación de los ingresos públicos procedentes de los distintos impuestos que gravaban la actividad azucarera —a las plantaciones de caña y a la producción de alcoholes y azúcares—, tuvo una escalada desde la última década del siglo XIX. Ya para los últimos años de la década de 1900, el sector azucarero contribuía con el 45% del total de los ingresos provinciales, mientras que en 1914 el peso de la industria azucarera se consolidó, aportando más de la mitad de los recursos públicos. Sumado a ello, el gobierno recurría al endeudamiento a través de la emisión de títulos de renta cuando los fondos públicos escaseaban. El cumplimiento del servicio de la deuda dependía del ritmo de la actividad azuca-

ra, ya que el rescate surgía de la recaudación impositiva de dicho sector; pero al mismo tiempo, los tenedores de los títulos eran los propios industriales cañeros, que adelantaban los fondos y ponían en circulación los papeles

<sup>3</sup> AHJ. Publicación Oficial (1920 y 1925). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy.

<sup>4</sup> AHJ. Publicación Oficial (1925). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy.

<sup>5</sup> Ya en 1920 el gobernador Carrillo había encargado el estudio de yacimientos de este metal y de carbón mineral en el territorio provincial, una vez advertida la escasez de esos productos en el mercado nacional aún tras el cese del conflicto bélico (AHJ. Publicación Oficial, 1920, Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy). Por su parte, Villafañe concebía que sobre la base de la industria siderúrgica y minera debía edificarse el nuevo modelo de desarrollo económico de la Argentina, pues desarrollar estas ramas productivas significaría lograr la emancipación económica con respecto a Europa y Estados Unidos (Fleitas, 1997).

<sup>6</sup> AHLJ. Fundamentos del proyecto de la ley N° 991, Nota N° 41, L.

<sup>7</sup> Ver Rougier y Odisio, 2017.

<sup>8</sup> AHLJ. Libro de actas legislativas, sesión del 28 de diciembre de 1946, fs 559–562

<sup>9</sup> AHJ. Publicación Oficial (1946). Mensaje del gobernador de la provincia de Jujuy, pág. 2.

<sup>10</sup> Ídem, págs. 2 y 3.

<sup>11</sup> Ver Bernasconi (2018)

<sup>12</sup> Para una aproximación a los resultados atribuibles a estas iniciativas ver Fandos y Bernasconi, 2015.

<sup>13</sup> El modo en que se responde a la pregunta sobre para quién producir, componente sustancial del estilo de desarrollo, no puede ser desentrañado por intermedio de un análisis normativo como el emprendido en este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

**Belini, C. (2017).** *Historia de la industria en la Argentina. De la independencia a la crisis de 2001.* Buenos Aires: Sudamericana.

**Bergesio, L. y Golovanevsky, L. (Edits.). (2012).** *Industria y sociedad. El sector manufacturero en Jujuy y Argentina.* San Salvador de Jujuy: EDIUNJU.

**Bernasconi, M. (2018).** Fuentes de sostenimiento público en Jujuy. Contribuciones y créditos azucareros al Estado provincial, 1880–1930. En C. Fandos (Ed.), *El desarrollo regional de Jujuy en la Argentina agroexportadora. Análisis y perspectivas desde la historia* (págs. 113–144). San Salvador de Jujuy: EdiUNJU.

**Dorfman, A. (1970).** *Historia de la industria argentina.* Santiago de Chile: Hyspamerica.

**Fajnzylber, F. (1983).** *La industrialización trunca de América Latina.* México, D. F.: Nueva imagen.

**Fandos, C. y Bernasconi, M. (2015).** Industria en el país abanico. Leyes de promoción industrial de Jujuy en la primera mitad del siglo XX. *Gestión y desarrollo.* Vol. 12, N° 1, de Enero–Diciembre de 2015, 95–111.

**Fleitas, M.S. (1997).** *El Pensamiento político y económico de Benjamín Villafañe.* San Salvador de Jujuy: Unidad de Investigación en Historia Regional, Universidad Nacional de Jujuy.

**Gonzalez Gómez, D. y Carro, R. (2012).** Política industrial. *Comunicación presentada en XXIX Encuentro Nacional de Docentes de Administración de la Producción, Logística y Operaciones y VII Congreso Latinoamericano de Producción, Logística y Operaciones.* Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba; Asociación Nacional de Docentes de Administración de Producción (ANADAP); Organización Argentina de Producción, Logística y Operaciones (OAPLO).

**Katz, J. y Kosacoff, B. (1989).** *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva.* Buenos Aires: CEPAL.

**Kindgard, A. (2003).** Ruptura partidaria, continuidad política. Los «tempranos» orígenes del peronismo jujeño. En D. Macor, & C. Tcach, *La Invención del Peronismo en el Interior del país* (págs. 163–212). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

——— (2007). La Restauración Conservadora en Jujuy, 1930–1943: formas del juego político en tiempos de crisis económica y social. *Travesía*, (9), 43–68.

**Llamazares, J. (1943).** Examen del problema industrial argentino: aspectos de política económica y social. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

**Monreal Requena, P. y Gimeno Martín, J.C. (1999).** *La controversia del desarrollo: críticas desde la antropología*. Madrid: Los Libros de la Catarata, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

**Myro, R. (1994).** La política industrial activa. *Revista de Economía aplicada*, 6 (II), 171–182.

**Naveda, A.B. (2013).** Planificación, desarrollo y políticas públicas. San Juan, San Juan, Argentina: Universidad Nacional de San Juan.

**Pinto, A. (2008).** Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (96), 73–93.

**Rodríguez, O. (2006).** *El estructuralismo latinoamericano*. México D.F.: Siglo Veintiuno.

**Rougier, M. y Odisio, J. (2017).** «Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos». *Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914–1980)*. Buenos Aires: Imago Mundi.

**Schvarzer, J. (1987).** *Promoción industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*. Buenos Aires: Documentos del CISEA N° 90.

**Teruel, A. (2010).** Panorama económico y socio–demográfico en la larga duración (siglos XIX y XX). En A. Teruel & M. Lagos (Edits.), *Jujuy en la historia. De la colonia al siglo XX* (págs. 297–345). San Salvador de Jujuy: EdiUnju.

**Vaccarezza, F. (2011).** *Políticas de desarrollo industrial en la Argentina (1940–2001). Desde la sustitución a la apertura*. Obtenido de Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI): <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/10346.pdf>

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Bernasconi, M.S. (2019). «El casillero vacío de la industrialización. El caso de las leyes de promoción de Jujuy, Argentina (1918–1950)», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 51–80. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



# 3

## CAPACIDAD INSTITUCIONAL: REVISIÓN DEL CONCEPTO Y EJES DE ANÁLISIS

Angélica Rosas (\*)

Universidad Autónoma Metropolitana  
(Xochimilco, México)

### RESUMEN

Muchos estudios que evalúan políticas concluyen que los fracasos de implementación se deben a la falta de capacidades estatales. Sin embargo ¿a qué se refiere cuando se habla de capacidad institucional? ¿Cuáles son sus diversas concepciones? ¿y cuáles los ejes para su análisis? ¿qué indicadores existen para su evaluación? Se busca realizar un aporte a la conceptualización de las capacidades institucionales, y presentar una metodología para analizarla. Una de las reflexiones es que la capacidad institucional ha evolucionado para responder a nuevos problemas y sistemas de gestión de las agencias estatales, sin embargo, el concepto ha sido utilizado arbitrariamente asumiendo una diversidad de ejes de análisis e indicadores que ha dificultado contar con esquemas para su evaluación.

### PALABRAS CLAVE:

capacidad institucional, capacidad administrativa, capacidad política, estado.

### ABSTRACT

Many studies that evaluate public policy conclude that most of the failures are due to a lack of institutional capacities of state agencies. However, what do we mean by institutional capacity? Which are their different conceptions? And what are the axes for its analysis? This work seeks to contribute to the conceptualization of institutional capacity and it presents a methodology that allows its analysis. One of the conclusions is that institutional capacity has evolved to give answer to new problems and new public management systems however the concept was used arbitrarily and the wide range of views and variables used have undermined effective evaluations.

### KEY WORDS:

institutional capacity, administrative capacity, political capacity, state.

(\*) E-mail: anrosas@gmail.com

RECEPCIÓN: 13/02/19

ACEPTACIÓN FINAL: 30/06/19

## 1 INTRODUCCIÓN

Nuestras sociedades actuales y sus gobiernos enfrentan problemas que se han atendido desde hace varios lustros; la pobreza, el desempleo, el déficit en la salud pública, la poca calidad de la educación, son ejemplo de ello. Algunos otros se han presentado en décadas recientes, es el caso del terrorismo, la inseguridad, el impacto y la vulnerabilidad ante el cambio climático, la disposición de residuos sólidos, la expansión de la mancha urbana en suelo de conservación, y sobreexplotación de los mantos acuíferos. Todos ellos son problemas que no se han podido resolver y en algunos casos se han dejado sentir con mayor fuerza y han impactado cada vez más a un mayor número de poblaciones.

Actualmente se cuenta con literatura que da evidencia de que para la elección de los objetivos de gobierno, para la selección de los asuntos públicos, el tipo y forma de tratamiento y sus alcances dependen, mayormente, de las capacidades institucionales reales con las que cuentan las organizaciones gubernamentales (Rosas, 2015a; Alonso *et al*, 2015; Palermo, 2008; y Completa, 2016). Principalmente el problema de la eficacia en la atención de los asuntos públicos tiene que ver con las capacidades del gobierno para hacer efectiva sus decisiones.

Aunado a ello somos testigos de procesos de modernización del Estado implementados en América Latina que vienen acompañados de nuevos roles y nuevos estilos de gestión para los gobiernos, principalmente los locales que demandan de las dependencias estatales una mayor capacidad para producir resultados en cuanto a la atención de los problemas públicos, mejores niveles de especialización y capacitación de sus funcionarios, una mejor cooperación y coordinación entre las organizaciones, una mayor participación de los actores que se encuentran en la sociedad, entre otros.

Ante la permanencia y complejidad creciente de los asuntos públicos, la falta de eficacia de las políticas públicas y la demanda emergente para cambiar el estilo de la gobernación, los gobiernos y los encargados de elaborar políticas (*policy-making*) se encuentran ante el reto de realizar esfuerzos continuos para mejorar sus intervenciones y obtener resultados efectivos. De ahí la necesidad de conocer y asumir su capacidad institucional; así como elevarla, mejorarla, reconstruirla o fortalecerla para el manejo eficaz de la «cosa pública». Ahora bien ¿a qué se refiere cuando se habla de capacidad institucional? ¿Qué implicaciones tienen las diversas concepciones de capacidad institucional para su análisis? ¿Cuáles son los ejes primordiales de su análisis?

Este trabajo busca contribuir a superar tres cuestiones que afectan los estudios de capacidad institucional. Primero, dicho concepto ha sido utilizado de manera arbitraria por diferentes autores, lo cual ha hecho que sea casi imposible diferenciarlo de otros conceptos, por ejemplo, con «desempeño gubernamental», «desarrollo institucional» o «buen gobierno». También ha sido analizado asumiendo diferentes ejes de análisis e indicadores, lo que ha dificultado contar con esquemas integrales y válidos para su evaluación. Por último, y no por ello menos importante, la capacidad institucional se ha analizado y evaluado sin asumir, clarificar y validar un método, pensando éste no como la técnica, es decir, como los instrumentos o procedimientos que nos ayudan a recabar, reunir, manipular y ordenar la información sobre la capacidad institucional, sino como un asunto de concepción, como el acto mismo de pensarlo.

En términos conceptuales, la capacidad institucional ha tenido una evolución y tratamiento distinto, por ello, en un primer momento, se presenta el desarrollo y definiciones que ha tenido el concepto. Posteriormente se reflexiona en torno a la importancia que tiene la capacidad institucional para la atención eficaz y eficiente de los problemas públicos. Por último, se presentan ejes primordiales de análisis y una propuesta analítica que permiten demostrar la presencia de capacidad institucional. El artículo culmina con algunas reflexiones finales.

La estrategia metodológica consistió en la revisión de bibliografía especializada con el fin de identificar los planteamientos teóricos, los ejes primordiales de su análisis y las formas que se han propuesto para analizar la capacidad institucional. No es el interés del presente trabajo realizar una revisión exhaustiva de la literatura sobre el tema sino de identificar los principales estudios que han contribuido con la evolución del concepto, su resignificación y tratamiento.

## 2 EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO

El término capacidad institucional ha evolucionado y se ha resignificado de acuerdo al contexto histórico-temporal. Como tal no sólo hay un cambio en la formación del concepto en sentido estricto y propio, sino también en su tratamiento y sistematización.

El interés por la capacidad institucional empieza a manifestarse en las agendas académicas y políticas, justo cuando se exponen los límites del fundamentalismo del mercado, el fracaso de las políticas del «Estado Mínimo» en América Latina y se comienza con la aplicación de las reformas de segunda generación del Estado, centradas en promover un conjunto de medidas administrativas al interior del mismo para lograr una eficiencia, efectividad, y calidad del servicio. Se buscaba cambiar la visión de «menos Estado» a «mejor Estado», logrando con ello poner de nuevo al Estado en un primer plano mediante el fortalecimiento y mejoramiento de la capacidad de gestión de sus organismos y entidades, capacidades que permitan formular, implementar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuenta, en el marco de un sistema de gestión pública (Oszlak, 2004). A partir de este momento se identifican al menos tres momentos de cambio.

Estudios dan evidencia que durante la primera mitad de la década de los ochenta existía «una preocupación [...] del Estado por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos complejos, tras recuperar cierto terreno con relación a las posturas en boga hasta años atrás cuando se proponía la extrema reducción del mismo, con la promesa de que el mercado generaría por sí sólo las condiciones de crecimiento e incluso integración social» (Repetto, 2003: 1). Es en este contexto que, como señala Proenza (2014) «se precisaba «adecuar las instituciones» a las nuevas condiciones histórico concretas por las que estaba transitando» (p. 88).

Es así que se manifestó la necesidad de mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado mediante el *fortalecimiento institucional* a través de la reingeniería organizacional (Ospina, 2002). Esta forma de conceptualizarlo

buscaba mejorar la actuación estatal a través del mejoramiento de la estructura interna, los sistemas y las estrategias de la organización. El análisis se centró en identificar cómo el Estado podría lograr que las políticas fueran eficientes y eficaces; sin embargo la atención se limitó al aparato organizacional responsable de las políticas públicas, a aspectos técnico-administrativos que impedían el éxito de las políticas, en particular en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas, estrategias de la organización y en los procedimientos; y asumiendo un alejamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y sociedad. No se reconocía que la eficiencia y eficacia de las políticas también podría estar determinada también por la relación que se pudiera establecer entre las dependencias estatales y la sociedad.

Es así como las intervenciones buscaban solucionar problemas concretos de la organización, es el caso del reclutamiento con base en el mérito, la promoción y el ascenso, los salarios y el escalafón (Sikink, 1993; y Evans, 1996). Con esta noción se reconoce que el éxito o fracaso de cualquier acción o política se puede deber a la capacidad interna con la que contaba el Estado para asumir y cumplir sus funciones y responsabilidades.

En los noventa se reconfigura el término a *construcción de capacidad institucional*, esto debido a que en esta época se reconoce que ni los mercados ni las democracias podrían funcionar bien a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente, con más transparencia y eficiencia, y responder efectivamente a las demandas ciudadanas para el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio se convierte entonces en el «buen gobierno» cuya característica fundamental era la construcción de capacidades institucionales como base del proceso (Grindle, 1997b; y Ospina, 2002).

El concepto de «construcción de capacidad institucional» asume una visión más compleja y un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos (Ospina, 2002; y UNICEF, 1999). Actores públicos, privados, y sociales que deben participar en los procesos de identificación y resolución de los problemas públicos con miras al logro de objetivos de desarrollo (Banco Mundial, 1997).

Bajo esta visión se presentan posturas que reducen la utilidad del concepto, ya que borran las fronteras que distinguen las intervenciones para construir capacidad institucional de las intervenciones para generar desarrollo sostenible. Son definiciones que proporcionan una visión muy amplia que equipara erróneamente capacidad con desarrollo.<sup>1</sup>

Bajo la misma noción de «construcción de capacidad institucional» se desarrollan posturas que son catalogadas como intermedias entre una visión demasiado amplia que equipara «capacidad» con «desarrollo» y una visión demasiado reducida que la iguala con el desarrollo de habilidades y competencias en el recurso humano. Es el caso de Grindle con su discusión sobre la construcción de capacidad sostenible en el sector público con base al desarrollo humano, el fortalecimiento organizacional y la reforma institucional (Grindle, 1997a).

En la primera década del siglo XXI vuelve a experimentar una variación, ahora a *capacidad institucional*, la cual se reconfigura en el marco de la gobernanza —*governance*—. Es así como la concepción de capacidad hace referencia a la participación de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública, en particular en el proceso de la política pública, desde su formulación y diseño hasta su implementación y evaluación, con el fin de fortalecer la organización gubernamental y su actuación a través de su diversidad, pluralismo, autonomía e interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema (Savitch, 1998); así como también promoviendo y creando redes de interacción entre las organizaciones del sector público, privado y las organizaciones no gubernamentales (Savitch, 1998 y Hall, 2002).

Este nuevo término plantea una concepción que va más allá del aparato administrativo estatal, ahora alude a la buena gestión de los asuntos públicos a partir de la participación de los actores sociales. En este sentido, la toma de decisiones es producto de la inclusión de todos los actores implicados en asuntos que les concierne (Rosas, 2008). La responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas y sobre todo la participación y la eficiencia de las acciones públicas son pilares de la capacidad institucional.

Como se observa, el concepto de capacidad institucional ha variado a lo largo del tiempo, no se cuenta con «el concepto» a comprender y mucho menos se expresa en los mismos referentes empíricos. Cada concepto y sus referentes son históricos y dialógicos, ya que se construyen entre diálogos y debates. Por ello comprenderlos implica comprender y entender su génesis y las oposiciones y afinidades que expresan. Es así que las primeras nociones son posturas gerencialistas que se distinguen por abordar la capacidad institucional desde una visión reduccionista, que se limita a la capacidad del aparato administrativo público, sin considerar los atributos o factores del entorno, por lo que el conocimiento y análisis de la capacidad institucional es limitativo. Al pasar de los años y con los cambios históricos aquí planteados, esta perspectiva se superó y se pasó a una concepción donde la capacidad no se restringe al aparato organizacional, a aspectos técnico-administrativos, sino que también

se refiere a la relación entre el ámbito organizacional y el político, asume una vinculación entre los cuadros técnico-burocráticos, de los grupos de interés, su entorno y sociedad. Sin embargo el asumir concepciones más amplias de la capacidad institucional ha hecho casi imposible diferenciarla de otros conceptos o bien asumirlos como sinónimos, es el caso de «desempeño gubernamental», «desarrollo institucional» o «buen gobierno».

### 3 RE-SIGNIFICACIÓN DEL CONCEPTO

La capacidad institucional como concepto se plantea no sólo con la expresión de un término (palabra) sino conlleva significados declarados por definiciones, los cuales no son únicas sino que se han resignificado. En este momento se cuentan con múltiples definiciones de la capacidad institucional, las cuales, para fines analíticos y expositivos, se clasifican en cuatro grupos: 1) aquellas definiciones que aluden a la capacidad como potencial para cumplir tareas (capacidad indicada), 2) otras que refieren a la capacidad como la actuación del gobierno o su desempeño (capacidad efectiva), 3) unas más que la asumen como las habilidades producidas (capacidad como producto), y por último 4) aquellas que la refieren como los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño (capacidad como proceso). Cada una de ellas, plantean distintos referentes empíricos y formas de pensar el concepto.

Entre las definiciones que hacen alusión a una *capacidad indicada*, destaca la propuesta de Migdal (1998) que la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. En esta misma línea está Sikkink y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Sikkink (1993) la define como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales; y el CLAD como «una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza» (1997: 9). También se destaca la propuesta de Oszlak y Lattuda y Nogueira. Oszlak (2004) la entiende como la disponibilidad (¿qué hay?, ¿cuánto hay?, ¿de qué calidad?) y aplicación efectiva de los recursos humanos (¿trabajan de acuerdo a lo esperado o no?), materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. Para Lattuda y Nogueira la asumen como «las

posibilidades de acción que tiene este complejo institucional [aparato estatal] a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos» (2011: 31).

Todos estos planteamientos centran su atención en la habilidad del aparato estatal y en las características técnico-burocráticas del aparato administrativo del Estado y no dan importancia a la relación que se pueda establecer entre el aparato estatal y la sociedad, tampoco a otros atributos o factores del entorno.

Con respecto a las definiciones que se ubican en la *capacidad efectiva*, sobresale la contribución de Repetto (2004) que la asume como la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social. Para este autor es más importante el para qué que el cómo.

En esta misma línea están las propuestas de Fukuda-Parr y colegas (2002) y Acuña y Chudnovsky. Los primeros autores la definen como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. Acuña y Chudnovsky (2013) definen capacidad institucional como la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados. Estas definiciones se caracterizan por tomar como punto central la efectividad de la actuación gubernamental en la solución de los problemas públicos, dejando de lado criterios igualmente importantes, como la eficiencia, la justicia y la transparencia.

Por otro lado, se encuentran otras definiciones que aluden a una *capacidad como producto*, es el caso de Hilderbrand y Grindle (1997), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002) que la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Savitch (1998) la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Si bien todos estos planteamientos ponen especial énfasis en los resultados de la organización, como en la capacidad efectiva, ahora se pone el acento en la efectividad guiada por los principios y valores de la nueva gestión pública. La eficacia, la eficiencia, la transparencia y la orientación al usuarios, son ejemplo de ello (Aguilar, 2010; Guerrero, 2004; Martínez, 2009 y Cejudo, 2011). No así la justicia o la equidad.

Otras definiciones se refieren a la *capacidad como proceso*, es decir, como los esfuerzos por mejorar la actuación gubernamental o su desempeño. En esta línea se encuentran Weiss (1998) que hace énfasis en la capacidad



transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los choques y las presiones externas; Chávez y Rayas que la entienden como el «desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo. Es decir, la eficacia y eficiencia de los procesos institucionales, considerando la realización de las tareas y su grado de cumplimiento» (2006: 2). En esta misma línea se encuentra Willems (2003) que la define como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos. Del mismo modo la asume como la habilidad de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a un problema público. Rosas (2008 y 2015a) la asume como la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar el desempeño de las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; así como de movilizar y/o adaptar sus instituciones para dar respuesta a nuevos problemas públicos.

Bajo esta postura no se puede hablar de una carencia de capacidad institucional. Se parte del principio de que toda organización gubernamental cuenta con una capacidad para la atención de aquellos problemas que son su responsabilidad; pero si se puede presentar un desarrollo de capacidad limitado, lo que repercutirá de manera directa en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que decida llevar adelante. Por ello se busca que las organizaciones gubernamentales se adapten y mejoren sus funciones y así afrontar eficaz y eficientemente aquellos problemas públicos que son su responsabilidad.

Hasta aquí se concluye que el concepto de capacidad institucional cuenta con múltiples significados, ninguna definición aquí planteada es «la definición» a comprender. La manera como se defina determinará sus referentes observables, delimitará qué está incluido en él, y por lo mismo que está excluido, qué características, propiedades o atributos considerar. La definición que se asuma establecerá la observabilidad del concepto en un momento histórico-temporal y en problemas públicos específicos.

#### **4 CAPACIDAD INSTITUCIONAL ¿PARA QUÉ?**

Más allá de la definición conceptual y de los aspectos que se consideran para su análisis emerge la pregunta ¿capacidad para qué? La respuesta a esta interrogante se puede responder desde diferentes ámbitos y considerando los fines. Partiendo desde lo público y asumiendo los fines que debe perseguir el Estado y sus agencias estatales, se afirma que no se puede desarrollar

o fortalecer la capacidad institucional en abstracto, o en general, desligada de las responsabilidades que deben ser asumidas y cumplidas. Al respecto Bertranou afirma que «los fines asignados al Estado y sus unidades... no son permanentes, más allá de que puedan entenderse algunas funciones como sustitutivas del Estado como tal. En la medida en que las finalidades son contingentes, las capacidades a desarrollar deben establecerse en función de estas particularidades» (2015: 41).

Actualmente una de las funciones del Estado y sus agencias estatales es orientar sus esfuerzos a la atención eficaz y eficiente de los problemas públicos y lograr atenderlos con políticas exitosas. Sin embargo el éxito o fracaso de toda política pública depende, en gran medida, de las capacidades reales con las que cuentan esas agencias para obtener resultados positivos en relación a sus intervenciones. Depende de las capacidades necesarias o suficientes para atender los problemas públicos.

Capacidades que no son las mismas para todos los problemas, sino que se construyen y fortalecen a partir de las particularidades de cada asunto público, considerando las causas, consecuencias, ventajas e inconvenientes identificadas, la manera como se explican, los efectos buscados y el nivel de entendimiento empírico y conceptual que tenga sobre ellos. Por ejemplo, en el caso del cambio climático si la agencia estatal explica la variación climática a través de los múltiples sistemas ecológicos y humanos y de las variables ambientales, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y culturales que se vinculan mutuamente para generar efectos en el clima; entonces el gobierno tendrá que construir o desarrollar una capacidad institucional que le permita trastocar todos estos aspectos. En cambio una definición limitada a un determinado sistema o a ciertas variables disminuye drásticamente las posibilidades de desarrollo de su capacidad y en consecuencia limita la atención del asunto público.

Aunado a lo anterior no será la misma capacidad institucional que se construya si el gobierno reconoce un problema como un asunto más de su acción, como un objeto más sobre el que ha decidido a actuar; que aquella que resulte si lo asume como un problema público y lo coloca entre los asuntos prioritarios y urgentes de su agenda, y por lo tanto pone en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, recursos económicos y operación para atender, definir y tratar el problema a través de acciones.

Por ello, la capacidad institucional no está dada, ni es homogénea para todos los problemas públicos. Como se expondrá en apartados siguientes, la existencia de las capacidades debe ser comprobada e interpretada en cada

asunto público, en un tiempo determinado y en un espacio y escala en particular. Son específicas a un contexto histórico-temporal. En este sentido, se cuentan con estudios que explícitamente analizan la capacidad en función de alguna problemática particular, Rosas (2015a) sobre cambio climático, Bertranou (2013) en torno de seguridad vial, Oszlak (2005) sobre regulaciones en telecomunicaciones y problemas agropecuarios, Oszlak, Felder y Forcinito (2000) en torno a regulaciones públicas, Repetto (2003 y 2007) sobre política social, Alonso (2007) en cuestiones de salud, y Depetris (2011) analiza la capacidad para la lucha contra el narcotráfico, entre otros estudios. Cada uno de ellos se caracteriza por proponer ciertos referentes empíricos, llámense componentes, dimensiones, factores o indicadores que permiten evaluar la capacidad institucional construida para cada asunto público.

Pero ¿cómo se ha analizado la capacidad institucional? y ¿qué categorías se han utilizado para que sea fácilmente reconocible? Preguntas que se responden en la siguiente sección.

## 5 EJES DE ANÁLISIS

Hasta aquí se ha expuesto que la capacidad institucional como concepto se ha planteado con la expresión de más de un término y su correspondiente significado (definición). Ahora se sostiene que como concepto también es fundamental expresar sus referentes empíricos que permitan analizarlo mediante la observación en cada asunto público, en un tiempo determinado y en un espacio y escala particular. Es así que actualmente se cuenta con una diversidad de propuestas que proponen aspectos observables, llámense componentes/dimensiones, factores o indicadores, que permiten demostrar la presencia de capacidad institucional o bien analizar su desarrollo o fortalecimiento. Algunas de ellas no alcanzan un nivel operacional, es decir, «no logran plantear un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definido por las operaciones que lo verifican» (Sartori, 2015: 66); pero si representan una guía orientadora para valorarla. Otras propuestas plantean analizar la capacidad institucional a partir de ciertos referentes empíricos pero sin validar su elección. Es así que tenemos propuestas que por sus características no son integrales y carecen de una estrategia que les permita validar la selección de sus referentes para evaluar la capacidad institucional.

Propuestas que se pueden clasificar en minimalistas y maximalistas (Munck y Verkuilen, 2002). Las primeras restringen el análisis a unas pocas dimensio-

nes/componentes y atributos corriendo el riesgo de no considerar aquellas que pueden ser importantes; y las segundas tienden a incluir numerosos atributos y miradas multidimensionales que en ocasiones hacen difícil el estudio. Dentro del primer grupo se destaca contribuciones que se limitan al aparato organizacional, a aspectos técnico-administrativos. Es el caso de Castro que identifica tres componentes: a) la capacidad de planificación como la habilidad de definir sus objetivos y metas (planificación estratégica), así como del desarrollo e implementación de acciones específicas para alcanzarlos considerando la presupuestación; b) capacidad de ejecución como la habilidad de las entidades para llevar acabo los gastos e inversiones previstas de acuerdo al presupuesto aprobado; así como la habilidad para que las entidades entreguen los bienes y servicios a través de los cuales espera lograr los resultados previstos con la implementación de sus políticas y programas, y c) eficiencia operacional como la habilidad para hacer un uso adecuado de insumos para la entrega de bienes y servicios por parte de las entidades, principalmente se toma en cuenta el recurso humano y los recursos financieros (Castro, 2011).

De igual forma se encuentra la contribución de Charles Tilly (1992), que identifica dos dimensiones centrales para la comprensión de la capacidad estatal, la fiscal y la coercitiva, argumentando que las mismas surgen como un subproducto de los esfuerzos que realizan los gobiernos nacionales para acceder a los medios necesarios para hacer la guerra y, a través de ella, para expandir a los estados-nación.

En este mismo grupo se identifican propuestas que abren su análisis a la relación que se establece entre el Estado y la Sociedad. Aquí destaca Evans (1996) que con su idea de autonomía arraigada (*embedded autonomy*), identifica la coherencia interna y conectividad externa. Respecto a la «coherencia interna», Evans, jerarquiza la importancia que tiene para el funcionamiento estatal la existencia de cuadros burocráticos que se caractericen por ser expertos, que se recluten a través del mérito y que existan oportunidades para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. De igual forma, sostiene que la capacidad del Estado dependía de que la burocracia fuese una entidad corporativamente coherente, y de que los individuos viesan en la consecución de las metas corporativas la mejor manera de promover su interés personal.

En relación a la «conectividad externa», Evans jerarquiza el papel que para el efectivo funcionamiento del Estado tiene el vínculo entre los funcionarios públicos y los grupos sociales. De ahí que se demanda un Estado más bien «enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado» (Evans, 1996: 536). Cuando los lazos entre «el adentro» y «el afuera» dan lugar a interacciones

virtuosas entre los actores involucrados el aparato estatal aumentará su capacidad para instrumentar las políticas públicas.

También destaca la contribución de Grindle, Palermo, Evans, Alonso, Tobelem, Oszlak y Orellana y Repetto. Con respecto a Grindle (1997) su propuesta delimita el análisis de la capacidad estatal a cuatro componentes: a) la capacidad administrativa como la habilidad de los estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macro económicas y determinar opciones de dichas políticas; c) la capacidad política, para responder a demandas sociales y resolver conflictos; y d) la capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego.

Palermo (1998) reduce el análisis de capacidad institucional a dos dimensiones: a) institucionales: que corresponde a las reglas de juego formales e informales socialmente compartidas que moldean las interacciones de los hombres en determinado contexto, estas reglas establecen la forma en que se dan los incentivos, generando «expectativas acerca de los derechos y obligaciones que los jugadores pueden presumir en una determinada transacción social y dando la posibilidad de construir confianza en la medida en que cada uno se comporta de acuerdo a las expectativas; y b) organizacional: corresponde a los jugadores —agentes públicos— y la manera en que están organizados para cumplir objetivos. Cuando los jugadores se benefician de las reglas de juego imperantes, procuran conservarlas y estabilizarlas lo más posible. Por el contrario, cuando el beneficio que se obtiene de ellas es nulo o no está de acuerdo a las expectativas, tratarán de cambiarlas.

Evans (1996), Alonso (2001), Tobelem (1992), Oszlak y Orellana (2001), Repetto (2001) y Rosas (2015a) reducen su análisis a dos componentes: a) capacidad administrativa y b) capacidad política, y son con los que en mayor medida existe un consenso. Los atributos asociados a estos componentes son variados, por ejemplo para Repetto son: «coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad, equidad pertinente» (2004: 20–21).

Las propuestas de estos autores coinciden en que las capacidades institucionales no se limitan única y exclusivamente a las características y actuación del aparato burocrático, sino también a las arenas políticas que se configuran y en las que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. Es por ello que el Estado y sus dependencias deben ser analizados en su doble carácter de aparato institucional y de relación social. No es suficiente considerar las habilidades técnico–burocráticas y la actuación de organizaciones administrativas del aparato estatal requeridas

para instrumentar los objetivos oficiales, sino también es necesario asumir la importancia que tiene la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. Se debe reconocer que las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores no gubernamentales.

En el segundo grupo destacan los aportes de Tobelem (1992), que sugiere seis dimensiones para el análisis de la capacidad institucional: los individuos participantes en las agencias involucradas; las políticas de personal y sistemas de recompensas, la capacidad financiera y física de las agencias; la estructura organizacional interna y la distribución de funciones; las relaciones interorganizacional y el sistema de leyes, reglas, normas y «reglas de juego».

Hilderbrand y Grindle (1997) proponen cinco aspectos a considerar para el análisis de la capacidad: los recursos humanos dentro de cada organización, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente, el contexto institucional del sector público, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental: recursos, atribuciones, competencias, etc., y finalmente el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

De igual forma Forss y Venson (2003), recuperando la propuesta de Grindle propone cinco aspectos a considerar: 1) el individuo; 2) la organización; 3) la red de organizaciones; 4) la gobernación pública; y 5) las normas, valores y prácticas sociales.

Oszlak y Orellana (1993) identifican seis déficit de la capacidad institucional, las cuales pueden representar aspectos a tomar en su análisis, a saber: 1) Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes y «reglas de juego» que condicionan o impiden la ejecución de tareas; 2) Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, 3) Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales; 4) Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones; 5) Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas y; 6) Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Por su parte el PNUD (2010) identifica cuatro «pilares clave» del desarrollo de capacidades, a partir de los cuales ensaya una suerte de enumeración de indicadores que estarían dando cuenta de su presencia: a) arreglos institucionales: procesos racionalizados, clara definición de funciones y responsabilidades, mecanismo de valoración de méritos, mecanismo de coordinación; b) liderazgo: formulación clara de la visión, estándares de comunicación, herramientas de

gestión, entre otros; c) conocimiento: mecanismos para vincular investigación, demanda y suministro; estrategias para captar y retener cerebros, mecanismos y herramientas para la gestión del conocimiento; d) rendición de cuentas: sistemas de auditoría y normativas de prácticas, mecanismo de planificación participativa, mecanismo de retroalimentación de las partes, entre otros.

Chudnovsky (2014) identifica cinco dimensiones: 1) capacidad organizacional que se refiere a la concordancia entre las metas de la organización y los recursos, procesos, infraestructura con la que cuenta; 2) capacidad presupuestaria que alude tanto al monto como a la organización del presupuesto; 3) capacidad del servicio civil que se enfoca a las características técnicas del servicio civil y formación e idoneidad de los recursos humanos; 4) capacidad de alcance que alude a la capacidad de llegar al público objetivo en el territorio y al bloqueo de resistencias de grupos organizados, tanto sociales como económicos; y 5) capacidad política: que se refiere a la construcción de poder y reconocimiento de otras agencias de igual jerarquía dentro de la administración pública como de autoridades políticas superiores a las de la agencia.

La mayoría de las contribuciones se caracterizan por analizar la capacidad institucional a través de indicadores, organizados en componentes, que valoran tanto las habilidades y competencias de los recursos humanos y organizacionales, como la relación que se establece entre Estado y sociedad para la atención de los problemas públicos. Las propuestas analíticas no establecen una organización jerárquica que permita observar diferenciadamente los recursos humanos, la organización gubernamental y la relación Estado-sociedad, principalmente aquellas referidas al ejercicio al ejercicio real del poder.

Por ello, y con base a las propuestas de Evans (1996), Grindle (1997a), Fors y Venson (2003), Alonso (2001), Tobelem (1992), Osziak y Orellana (2001) y Repetto (2004), y asumiendo a la capacidad institucional como un proceso que no se limita al aparato organizacional sino que también a la relación entre el ámbito el ámbito organizacional y todos aquellos actores que de manera directa o indirecta están vinculados con los problemas públicos, se propone una metodología que se construye a partir de componentes, niveles e indicadores. Un método más acotado empíricamente y que permite centrar el análisis en la relación que existe entre los cuadros técnico-burocráticos, las organizaciones estatales, los grupos de interés, su entorno y sociedad,<sup>2</sup> a través de dos componentes: capacidad administrativa y capacidad política; tres niveles: el micro (el individuo), el meso (la organización) y el macro (el contexto institucional), que hacen parte de los componentes y un conjunto de factores institucionales que son caracterizados por atributos observables empíricamente y que son agrupados en los niveles (ver tabla 1).<sup>3</sup>

**Tabla 1.**

Propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional

<b>Componente</b>	<b>Nivel</b>	<b>Factor</b>
Capacidad administrativa	Micro (recursos humanos)	Recursos humanos
	Meso (organización)	Reconocimiento público y prioritario Autoridad Cooperación Coordinación Recursos económicos
Capacidad política	Macro (el contexto institucional)	Participación pública

La capacidad administrativa está referida a «las habilidades técnico burocrático del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales» (Rosas, 2015a: 53) e incluye al nivel micro (recursos humanos) y al nivel meso (la organización). El nivel micro, tiene como objeto de evaluación la unidad más pequeña, esto es el factor de los recursos humanos o bien los individuos con los que cuenta la organización gubernamental para cumplir con un fin específico. Este nivel asume que las habilidades y aptitudes de los individuos dentro de cada organización determinan la actuación de éstos en sus funciones; por ello los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política. En este sentido es que considera que los atributos propios del factor recursos humanos son: número de personas dedicadas a la gestión y coordinación de las acciones orientadas a atender el problema, tipo de personal contratado (directivo u operativo), tiempo de dedicación, tipo de contratación e idoneidad del perfil (formación vs actividades laborales desempeñadas).

Por su parte, el nivel meso alude a la organización, aquí se analiza el funcionamiento general de las entidades ejecutoras y se evalúa la eficacia y eficiencia de las mismas. Los factores que se proponen para analizar este nivel son: el reconocimiento público, la autoridad, la cooperación y la coordinación y los recursos económicos con los que cuenta. Los atributos de estos se muestran en la tabla 2.



**Tabla 2.**

Factores y atributos del nivel meso

<b>Factor Institucional</b>	<b>Atributos</b>
<b>Reconocimiento público y prioritario del problema o cuestión pública</b>	<p>Marco legal específico que establezca responsabilidades, niveles de coordinación, cooperación y autoridad en determinada cuestión.</p> <p>Existencia de organizaciones gubernamentales encargadas del problema, con la autoridad para tomar decisiones.</p> <p>Asignación suficiente de recursos económicos para el cumplimiento de las decisiones (por ejemplo: el diseño y la implementación de acciones, la capacitación del personal).</p> <p>Asignación suficiente de recursos humanos para el cumplimiento de las decisiones (capacitados).</p> <p>Existencia de programas gubernamentales enfocados específicamente a determinada cuestión.</p>
<b>Recursos económicos</b>	<p>Presupuesto público destinado para sueldos y salarios.</p> <p>Presupuesto público para la coordinación de acciones enfocadas a determinado asunto.</p> <p>Existencia de un programa operativo para implementar las decisiones.</p>
<b>Cooperación y coordinación</b>	<p>Cooperación y coordinación intergubernamental.</p> <p>Cooperación y coordinación intersectorial.</p> <p>Cooperación y coordinación sustentada en objetivos comunes.</p> <p>Cooperación y coordinación sustentada en una visión común e integral.</p>
<b>Autoridad pública</b>	<p>Existencia de marco legal que establezca responsabilidades.</p> <p>Existencia de actores gubernamentales responsables.</p> <p>Otorgamiento de poder a los responsables.</p> <p>Capacidad de Influir en otras organizaciones.</p>

Por otro lado, la capacidad política hace referencia a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. El análisis se centra en dos planos, el primero se sitúa en la interacción que establecen los propios actores del Estado ubicados en los poderes de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) y niveles de gobierno, por ejemplo para el caso de México se enfocaría al nivel federal, estatal y municipal y en Argentina a las provincias, municipios y comunas. El segundo nivel de análisis se refiere a las relaciones del Estado con diversos individuos y grupos de la sociedad civil que luchan

por involucrarse activamente en los procesos de políticas públicas. «Al forjar la política, los actores sociales y el Estado interactúan; los unos requieren del otro. La interacción de los actores sociales es afectada por las reglas y las instituciones por las cuales actúan. Pero el efecto de las reglas y de las instituciones depende de quién trate de usarlas y con qué propósito» (Gourevitch, 1993: 268). Es así que en esta dimensión está presente el nivel macro de la capacidad institucional, aquí se involucra a las acciones del Estado, los partidos políticos, los grupos de interés y las organizaciones no gubernamentales involucradas en el proceso de las políticas públicas. Este nivel se caracteriza por reconocer que los individuos y las organizaciones están inmersas en redes de organizaciones y a su vez éstas se encuentran vinculadas en un contexto institucional más amplio, es decir, en lo que se llama «gobernación pública» (Forss y Venson, 2003). Ésta hace alusión a cómo se gobierna; por ejemplo el proceso de toma de decisiones en los problemas de la política; la habilidad de los ciudadanos, grupos y asociaciones en participar; la transparencia en la información, cómo y para que participen los ciudadanos, grupos y asociaciones. Aquí se problematiza, por ejemplo, en torno a ¿quiénes participan? ¿Cómo participan? ¿Existe una voluntad política entre los actores para participar? y ¿existen negociaciones entre actores?

Cada factor institucional posee por sí mismo un grado específico de injerencia en la capacidad institucional, pero que ubicados en la actividad gubernamental se relacionan y se determinan mutuamente, dando origen a cierta capacidad institucional. Las relaciones que se establecen entre los factores institucionales ubicados en «el adentro» (nivel micro y meso) y «el afuera» (nivel macro) pueden dar lugar a interacciones virtuosas que se reflejan en la presencia misma de la capacidad institucional, así como en su propio desarrollo o fortalecimiento, pero también pueden generar déficit de las capacidades institucionales.

Como se puede observar este proceder metodológico se distingue por plantear una disección analítica sustentada en una organización jerárquica que permite ordenar los referentes observables en aquellas dimensiones constitutivas que describen y explican la capacidad institucional y asumir que todos los referentes planteados son incluidos en los elementos que están por encima de ellos.

Considerar estos componentes y niveles permite pasar de una concepción estática y cerrada a una dinámica en donde el desarrollo y/o fortalecimiento de la capacidad institucional se da en relación con otros, en este caso con el Estado, la sociedad, el sistema político y en general con todos los actores que de manera directa o indirecta están vinculados con los problemas públicos.

También permiten reconocer que los componentes, los niveles y los factores institucionales se determinan mutuamente, es decir, lo que sucede en uno es claramente influido por los otros y que la capacidad institucional no se construye o fortalece única y exclusivamente con un solo factor, sino por múltiples factores. Los aquí propuestos fueron considerados como los que ejercen mayor influencia en la capacidad institucional; sin embargo se reconocen que se dejaron de lado otros que podrían ser igualmente importante para ciertos asuntos públicos y que pueden escapar del control del Estado, por ejemplo para el caso del cambio climático es importante considerar la existencia de políticas coherentes e integrales de largo plazo donde estén presentes todos los sectores involucrados en el problema, el flujo adecuado de la información requerida para atender el problema (información completa, oportuna y confiable), el entorno económico, político y social y la participación del gobierno en las negociaciones internacionales.

Por ello cualquier estudio sobre la capacidad institucional debe asumir, por una parte, que existe una diversidad de factores que la determinan y que se ubican en sus diferentes niveles y componentes, que existen relaciones entre ellos y que «no se crean de la noche a la mañana ni por decisiones ad hoc; tampoco son el producto de una mera reorganización de las estructuras, sino el fruto de un largo proceso histórico de construcción institucional» (Sikkink, 1993: 2). Por otra, que el estudio de algunos factores puede ser más complejo que otros y cada uno requiere de un análisis exhaustivo. Así queda reflejado en la diversidad de estudios que analizan la capacidad institucional para enfrentar diversos problemas públicos (Grindle, 1997a; Sikkink, 1993; Evans, 1996; Oszlak, 2004; UNICEF, 1999; Tobelem, 1992; Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2007; Camou, 2001; Repetto, 2003 y 2004; y Nelissen, 2002).

Cabe mencionar que es una propuesta que ha sido utilizada, con algunas variantes, para evaluar la capacidad institucional que los gobiernos desarrollan para atender problemas sociales y ambientales (Celestino, 2014, Rosas, 2015a y 2015; Díaz, 2017; Moreno, 2018). Esto debido a que algunos factores considerados son catalogados como tradicionales, ya que comúnmente influyen en la capacidad que tiene las instancias gubernamentales para resolver problemas públicos. Son aspectos que toda dependencia estatal necesita para atender cualquier asunto público (e. g. recursos humanos, recursos económicos, cooperación). Existen otros que son considerados como nuevos (Willems, 2003; y Willems y Baumert, 2003), esto depende del tipo de problema público que se busca atender; por ejemplo en la política climática se consideran la cooperación y coordinación entre niveles de gobierno, sectores

y actores públicos y privados, el conocimiento e información para la toma de decisiones, la participación de actores sociales y privados en las decisiones sobre el tratamiento de los temas de vulnerabilidad, adaptación y mitigación como factores nuevos e importantes para el fortalecimiento de la capacidad institucional que se construye para atender el problema de cambio climático (Rosas, 2015a y 2015b). En cambio, los factores institucionales específicos que requieren desarrollar las dependencias estatales para que cuenten con las capacidades necesarias para fomentar el deporte social son: reconocimiento público y prioritario que se le asigna al deporte como un derecho y como medio para alcanzar objetivos del desarrollo social por parte de la autoridad gubernamental, intervenciones públicas, con un adecuado entendimiento del fomento del deporte social y con enfoque de acciones afirmativas dirigidas a generar el mayor valor social posible; y cooperación y coordinación que tiene la organización gubernamental encargada de la política deportiva con diversos actores interesados en el asunto, poseedores de diversas perspectivas y recursos, para garantizar que un mayor número de personas tengan acceso a la práctica del deporte social (Moreno, 2018).

Aunado a los componentes y niveles, también se debe considerar para su análisis una perspectiva espacial, asumiendo que el desarrollo o fortalecimiento de la capacidad institucional se da en un territorio específico, en un espacio particular, el cual «no está constituido por una colección de cosas ni por un agregado de información (sensorial) ni por un paquete vacío parcela de varios contenidos, que es irreductible a una forma impuesta, a un fenómeno, a las cosas o a una materialidad física» (Lefebvre, 1991: 27), sino es una construcción social. Es un espacio producido por las relaciones de los actores ubicados no sólo en la esfera gubernamental sino también en la sociedad. Actores que no son homogéneos, sino diferentes por el tipo de actividad que realizan y por las redes de actividades que generan al interior de los espacios y por las relaciones sociales que construyen (Massey, 1991: 30).

Por lo que no existe un espacio unívoco, ni mucho menos fijo e inmóvil donde se pueda analizar la capacidad institucional, el análisis se puede centrar en múltiples espacios, se puede tomar a un país, a un estado, a un municipio, a una ciudad, a una zona metropolitana, a una megalópolis, entre otros. Cada uno de estos espacios presentan problemas específicos, contextos diferentes, diversidad de actores y actividades y multiplicidad de relaciones sociales.

Además del espacio, hay que considerar, como bien lo señala Bertranou, las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. «No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en

relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir» (2011: 32). En este sentido la capacidad institucional se pone en juego en varios ámbitos y niveles de intervención estatal, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos.

Cada política pública se desarrolla en el marco de cierta capacidad institucional. Algunas políticas tienen un carácter repetitivo y permanente en el largo plazo que permiten recrear de forma permanente la intervención pública, y en por ende una mejora continua de la intervención pública y de su capacidad institucional. Otras donde el avance en los efectos esperados están en función del desarrollo mismo de los proyectos que las integran y no se cuenta con la experiencia y la oportunidad de la experimentación; por lo que el conocimiento sobre con qué cuentan las organizaciones gubernamentales y qué características tienen resulta fundamental.

## 6 REFLEXIONES FINALES

Resulta evidente que los debates acerca de la capacidad institucional no están agotados. La revisión que se hace de la bibliografía sobre este concepto sugiere que éste ha sido utilizado de manera bastante arbitraria por diferentes autores que resulta casi imposible diferenciarlo de otros conceptos. De igual forma se mostró que existen múltiples propuestas para analizarlo, propuestas que se caracterizan por proponer aspectos observables de la capacidad institucional, llámense componentes, dimensiones, factores o indicadores. Son contribuciones que permiten realizar un análisis empírico desde una visión reduccionista (minimalista) o bien asumiendo una concepción dinámica en donde el desarrollo y/o fortalecimiento de la capacidad institucional se da a partir de una relación entre el Estado con la sociedad, el sistema político y los actores que están vinculados con los asuntos públicos (maximalista). Otra limitante observada en las contribuciones es que algunas no asumen, clarifican o validan su método.

Si bien la selección del método para el análisis de la capacidad institucional depende del investigador, también está en función de lo que se quiera identificar en un tiempo determinado y en un espacio y escala en particular; así como de los asuntos públicos que deben ser atendidos por el Estados y sus agencias estatales. No es la misma capacidad institucional para todos los problemas públicos, dicha capacidad no está dada ni es homogénea para todos los problemas, es así que dicha capacidad es específicas a un

contexto histórico-temporal y a cada problema público. Por lo que no existe un método unívoco y válido, pueden existir varios, aquí se propone uno que se distingue por plantear una organización jerárquica que ordena y relaciona los referentes observables que describen y explican la capacidad institucional. Es un método que asume que dicha capacidad está en función tanto de los aspectos internos de la organización estatal, como también de aquellos que están fuera de ella, algunos de carácter institucional, otros de índole política, sociocultural, económica y/o asociado a la red de organizaciones que con su accionar afectan directa o indirectamente los resultados previstos en relación a sus intervenciones de las dependencias estatales.

Es un método que asume que el problema inicial es identificar la capacidad institucional en un asunto público, por lo que para identificarlo primero se aísla y se distingue de otros asumiendo un espacio y escala en particular y se relaciona con los referentes observables y con lo que le antecede y sucede, con lo que fue y será. Sin embargo se dejaron de lado otros que podrían ser igualmente importantes para ciertos asuntos públicos y que pueden escapar del control del Estado.

## NOTAS

<sup>1</sup> Ejemplo de estas definiciones son presentadas en el estudio que hace la UNICEF (1999).

<sup>2</sup> Los componentes y niveles son entendidos como las dimensiones constitutivas de la capacidad que pueden ser observables en una realidad concreta, son los que describen y explican la capacidad institucional.

<sup>3</sup> El método se construyó en dos momentos. En el primero, se realizó una revisión de estudios que han analizado la capacidad institucional de aquellos gobiernos nacionales interesados en atender el cambio climático, así como de los decretos, planes y programas de relacionados a esate tema de algunos gobiernos locales. Esta revisión permitió identificar la recurrencia con que los factores institucionales se presentan en dichos

estudios y seleccionar aquellos que estuvieran presentes en más de la mitad de ellos, así como sus atributos y relaciones. De igual forma, dicha selección se realizó tomando en cuenta la opinión de informantes clave, la cual fue recuperada a través de una entrevista semiestructurada. En un segundo momento se validaron estos factores institucionales, sus atributos y relaciones, así como se incorporaron otros que no habían sido tomados en cuenta. La validación e incorporación de factores y atributos se realizó tomando en cuenta la opinión de 30 expertos en el tema. La recuperación de dicha opinión se dio a partir de la aplicación de un cuestionario a través de un ejercicio Delphi. Para una descripción más detallada, ver Rosas y Gil, 2013; y Rosas, 2015.

## BIBLIOGRAFÍA

**Acuña, Carlos y M. Chudnovsky (2013).** «Cómo entender las instituciones y su relación con la política» en Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y Actores en la Política Argentina*. Argentina, Siglo XXI–Fundación OSDE.

**Aguilar, L. (2010).** «El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis». En *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, enero–junio, México, El Colegio de la Frontera Norte, A.C.

**Alonso, G. (2007).** «La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias», en Alonso, G. (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Argentina, Prometeo.

**Alonso, G.V., O'Donell, G., M. Cárdenas, M.M. Daniel, O. Osziak, Barbara Geddes, et al. (2015).** *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*, Argentina, Banco de Desarrollo de América Latina.

**Alonso, G. (2001).** *Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público*, Documentos de Trabajo, Buenos Aires, UNSAM.

**Banco Mundial (1997).** *Colombia, estudio sobre la capacidad de los gobiernos locales: más allá de la asistencia técnica en la descentralización y el desarrollo institucional en Colombia, hoy: un análisis a la descentralización*. Bogotá Colombia, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

**Bertranou, J. (2011).** *Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial*, Buenos Aires, Argentina, Ministerio del Interior de la Nación.

——— (2013). «Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina», en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 4, enero–junio, Argentina, UNLa, Lanús.

——— (2015). «Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate» en *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4.

**Burns, J.R. (2005).** *Government capacity and the Hong Kong civil service*, E. U., Oxford University Press,

**Camou, A. (2001).** «Estudio preliminar» en Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, FLACSO México/UNAM/Plaza y Valdés.

**Castro, F. (2011).** *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto público*. Informe final, FEDESARROLLO–USAID

**Celestino, E. (2014).** «Evaluación sobre capacidad institucional del gobierno mexicano en atención a la vulnerabilidad social con jefatura femenina», Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana.

**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1997).** *Una nueva gestión pública para América Latina*, Documento del CLAD, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>.

**Cejudo, G. (Coord.) (2011).** «La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica». En: Cejudo, G. *Nueva Gestión Pública*, México, BBAPdf-Siglo XXI.

**Chávez, O. e I. Rayas. (2006).** «Fortalecer la capacidad institucional. La plataforma para un gobierno exitoso» en *Portal de desarrollo*, 26 de junio, consultado en Internet: <http://www.portaldeldesarrollo.org/gobierno/recursos.php?idseccion=272&idcontenido=292>.

**Chudnovsky, M. (2014).** «Régimen político, Estado y Políticas Públicas: el Rol de los Gabinetes en el Desarrollo de las Capacidades Estatales», Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.

**Completa, R. (2016).** «Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional», en *Análisis Político*, n° 29.

**Depetris, J. (2011).** *Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005–2010)*. Cuadernos del Instituto AFIP. N° 21.

**Díaz, D. (2017).** «La capacidad institucional del Estado de México para atender el cambio climático», Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma Metropolitana.

**Evans, M. (1996).** «El Estado como problema y como solución» en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Enero–Marzo de 1996, vol. 35, n° 140, México, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

**Fors y Venson en Willems, S. y K. Baumert (2003).** *Institutional capacity and climate actions*, France, OECD Environmental Directorate International Energy Agency.

**Fukuda–Parr, S., Lopes, C. & Malik K. (2002).** «Overview: Institutional Innovations for Capacity Development», in *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*, UNDP–Earthscan.

**Gourevitch, P. (1993).** *Políticas estratégicas en tiempos difíciles*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Grindle, M. (1997a).** «The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions» en Grindle, Merilee S., *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*, Boston, Harvard University Press.



——— (1997b). *Getting good government: capacity building in the public sector of developing countries*, Harvard Institute for International Development, Boston.

**Guerrero, O. (2004).** *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, Editorial Fontanera.

**Hall, J.S. (2002).** «Reconsidering the connection between capacity and governance» en *Public Organization Review: A Global Journal 2*, Kluwer Academic Publishers.

**Hilderbrand, M. y M. Grindle (1997).** «Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?» en Grindle, M. *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*, Boston, Harvard University Press.

**Land, A. (2000).** *Implementing Institutional and Capacity Development: Conceptual and Operational Issues*, ECDPM Discussion Paper 14, Maastricht, ECDPM.

**Lattuada, M. y Nogueira, M.E. (2011).** «Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991–2011)» en *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.

**Lefebvre, H. (1991).** *The production of space*, Oxford, Blackwell.

**Martínez, J. (2009).** «La nueva gerencia pública en México. Una mediación de su intensidad e impactos en las entidades del país». En: *Convergencia*, vol.16, n° 49, enero/abril, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

**Massey, D. (1991).** «Las regiones y la geografía» en Ramírez, B., *Nuevas tendencias en el análisis regional*, México, UAM–Xochimilco.

**Migdal, J. (1988).** *Strong Societies and Weak States*, Princeton, Princeton University Press.

**Mizrahi, Y. (2003).** *Capacity Enhancement Indicators: REview of the Literature*, Washington, D.C., World Bank Institute.

**Moreno, R. (2019).** «Alcances y desafíos de la capacidad para el fomento del deporte social. Un análisis del Instituto del Deporte de la Ciudad de México (2012–2018)», Tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana.

**Munck, G. y J. Verkuilen (2002).** «Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices», en *Comparative Political Studies*, n° 35 (1).

**Nelissen, N. (2002).** «The Administrative Capacity of New Types of Governance», en *Public Organization Review: A Global Journal 2*, Kluwer Academic Publishers.

**Ospina, S. (2002).** «Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora». Presentado en VII Congreso Internacional del

CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 8 al 11 de octubre, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**Oszlak, O. (2004).** *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el Caso Argentino*, Propuesta de investigación presentada por equipo de consultores del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

——— (2005). «Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner», Ponencia presentada al X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.

——— (2006). «Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas», en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. XI, Buenos Aires.

**Oszlak, O. y E. Orellana (1993).** «El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI», versión digital en [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar).

——— (2001). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*, Mimeo, Buenos Aires.

**Oszlak, O., Felder, R. y Forcinito, K. (2000).** *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*, Buenos Aires, INAP

**Palermo, V. (2008).** «Capacidades estatales, instituciones y política social», en Alonso Guillermo V. (editor). *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

——— (1998). *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina*, Documento de Trabajo, Buenos Aires, Fundación Carlos Auyero.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010).** «Medición de la capacidad», junio de 2010.

**Repetto, F. (2003).** *Los actores de la política social*, mimeo, Washington DC.

——— (2003). «Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina». Ponencia presentada al VIII Congreso del CLAD, Panamá.

——— (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. INDES – Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.

——— (2007). «Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del “tesoro perdido” de la política social latinoamericana», en Alonso, G. (Ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo.

**Rosas, A. y Gil, V. (2013).** «La capacidad institucional de gobiernos locales en la atención del cambio climático. Un modelo de análogos», en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno Volumen II, número 2, julio–diciembre.

**Rosas, A. (2008).** «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, en *Política y Cultura*, Núm. 30, DF, México, Universidad Autónoma Metropolitana–Xochimilco.

——— (2015a). *La capacidad institucional de gobiernos locales para hacer frente al cambio climático*. México, ITACA–Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

——— (2015b). Protocolo para el análisis de capacidades institucionales y de toma de decisiones referentes al cambio climático en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y otras dependencias de gobierno federal. Informe final, Proyecto PNUD 86487.

**Sartori, G. (2015).** *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Octava reimpresión, México, FCE.

**Savitch, H.V. (1998).** «Global challenge and institutional capacity: or, how we can refit local administration for the next century» en *Administration & Society*, July 1998, vol. 30, n° 3.

**Sikkink, K. (1993).** «Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista», en *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 138, Argentina, Instituto de Desarrollo Económico y Social.

**Tilly, Ch. (1992).** *Coerción, capital y los Estados europeos, 990–1990*, Madrid Alianza Editorial.

**Tobelem, A. (1992).** *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series N° 9.

**UNICEF (1999).** *Literature review: definitions of capacity building and implications for monitoring and evaluations*, Draft Dec, Division of Evaluation, Policy and Planning, UNICEF New York.

**Weiss, L. (1998).** *The myth of the powerless state*, New York, Cornell University Press.

**Willems, S. (2003).** «Institutional Capacity and Climate Actions» en *Environment Directorate International Energy Agency*, n° 5, France, OECD.

**Willems, S. y K. Baumert (2003).** *Institutional capacity and climate actions*, France, OECD Environmental Directorate International Energy Agency.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Rosas, A. (2019). «Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 81–107. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



# 4

## PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA FRENTE A FRENTE: LOS CASOS DE CHILE, PARAGUAY Y COLOMBIA (2000–2012)

Cecilia Osorio Gonnet (\*)

José Miguel Vergara Hermosilla (\*\*)

Universidad Alberto Hurtado (Chile)

### RESUMEN

La ola de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) en América Latina generó un grupo de programas sociales con características comunes, pero también ciertas divergencias. Este artículo ofrece una mirada comparada a los programas de tres países: Chile, Colombia y Paraguay, analizando sus componentes y la coherencia interna entre los fines y medios de las iniciativas. Los hallazgos evidencian diversidad en los programas, diferentes grados de coherencia entre los fines perseguidos y medios utilizados, así como indicios de transferencia de componentes entre países. Todo ello plantea desafíos para la comprensión de los procesos de formulación de políticas sociales en América Latina.

### PALABRAS CLAVE:

Programas de Transferencia Condicionada (PTC), América Latina, fines perseguidos y medios, transferencia de políticas.

### ABSTRACT

The wave of diffusion of the Conditional Transfer Programs (CTTs) in Latin America generated a group of programs with common characteristics, but also certain divergences. This article offers a comparative look at the programs of three countries: Chile, Colombia and Paraguay distinguishing their components and the internal coherence between aims and means. The findings show diversity in the programs, different levels of coherence between the aims pursued and means used, as well as evidence of process of transfer among countries. All of it poses challenges for the comprehension of the social policy making process in Latin America.

### KEY WORDS:

Policy Aims, Policy Tools, Conditional Cash Transfer programs, Latin America and Policy Transfer.

(\*) E-mail: cosorio@uahurtado.cl

(\*\*) E-mail: jm.vergara.hermosilla@gmail.com

RECEPCIÓN: 18/12/19

ACEPTACIÓN FINAL: 10/06/19

## 1 INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Durante los años noventa las políticas sociales en América Latina experimentaron una serie de transformaciones que implicaron un fuerte cambio de paradigma. Esto, debido a que en la postrimería de los años ochenta se inician reformas estructurales que implicaron una reformulación del rol del Estado, de los privados y la sociedad civil (Franco 1996, Sottoli, 2002). Este nuevo paradigma de las políticas sociales concentró sus objetivos en la superación de la pobreza, focalizando por tanto en la población en esta situación los programas y beneficios<sup>2</sup>. Es en este contexto que emergen los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) como experiencias iniciales en Brasil y México (Cohen y Franco, 2006), con el objetivo entregar un apoyo monetario a las familias pobres a condición de que estas utilizarasen determinados servicios públicos del ámbito de la salud y/o educación (Cecchini y Madariaga, 2011). Durante el fin de los años noventa y hasta el 2010, estas iniciativas se diseminaron por la región en un proceso de difusión (Sugiyama, 2011 y Osorio, 2014), siendo implementados por 18 de los 20 países de América Latina<sup>3</sup>, y beneficiando a más de 130 millones de personas al año 2015 (Cecchini y Atuesta, 2017).

Es posible distinguir en los programas dos componentes esenciales que están presentes en la mayoría de estos: la entrega de bonos en dinero a la

mujer identificada como jefa de hogar, y la condicionalidad aplicada al ámbito educacional y/ al de la salud (Osorio, 2014; Friszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). Ahora bien, también se detectan otros componentes solo en algunos programas, tales como apoyo sicosocial para el grupo familiar (Osorio, 2014). Asimismo, se observa variación en cuanto a instrumentos vinculados a la implementación de las iniciativas, tales como los mecanismos de control de las condicionalidades, los tipos de penalización, la institucionalidad responsable y si el programa forma parte o no de un sistema de protección social (Osorio, 2014).

Esta variación en los componentes y características, indican que existe un espacio posible de profundizar en el análisis en cuanto a identificar las similitudes y diferencias entre los programas que han surgido en la ola de difusión. Por ejemplo, Cecchini y Martínez (2011), a partir de los énfasis que detectan en los componentes de los PTC, los clasifican entre programas con condicionalidad blanda, fuerte y programas con enfoque de protección social (Cecchini y Martínez, 2011). Entonces, si bien el «objeto» de difusión posee características comunes, existen variaciones que es preciso identificar y sistematizar, para avanzar en la comprensión de estas significativas iniciativas en el ámbito social de la región.

Junto con ello, la literatura acerca de los programas señala la incidencia de algunas iniciativas en otras. «Puede destacarse el impacto, en general, de Bolsa Familia–Brasil y Oportunidades–México, y recientemente de Chile Solidario–Chile, en los nuevos programas PTC que se han ido generando con rapidez en América Latina especialmente a partir del año 2000» (Valencia 2008: 502). Este último, el Chile Solidario (CHS), nace en el año 2002 y tenía como objetivo promover la integración de las familias en situación de extrema pobreza a las redes sociales del Estado y facilitar así su acceso a mejores condiciones de vida (Ley 19.949, 2004). Contenía cuatro ejes: bono de protección a la familia, apoyo psicosocial personalizado a las familias beneficiarias, subsidios monetarios garantizados y acceso preferente a programas de promoción social (Cohen y Franco, 2006). Existe evidencia de que algunos de estos componentes constituyeron una innovación – como el componente de apoyo sicosocial- y que posteriormente se observan en algunos programas de América Latina – Paraguay, Guatemala, Colombia, Panamá y el Caribe<sup>4</sup> (Valencia, 2008; Peck, 2015; Cecchini y Martínez, 2011). Por ello, en este trabajo se pondrá atención a identificar aquellos componentes innovadores que pudieron ser transferidos desde este programa a otros países.

Considerando lo anterior, un primer objetivo de este trabajo es analizar las características comunes y divergentes de los PTC en América Latina. Para este

análisis, se utilizará la distinción entre los «fines perseguidos» (*policy mains*) y los «medios» (*policy tools*) (Hall, P. 1993; Howlett y Cashore, 2009), la cual permitirá analizar la coherencia interna de los programas. También se pondrá atención a los componentes presentes en los PTC, lo que permitirá profundizar en el análisis y así mismo, avanzar al segundo objetivo. Este es, identificar si destacan componentes innovadores en el conjunto de programas y que pudieran haber sido objetivo de transferencia. Este ejercicio constará de una mirada a nivel regional y luego se focalizará en la comparación de los casos de Chile, Paraguay y Colombia, durante el período 2000–2012<sup>5</sup>.

La estructura de este trabajo cuenta con cuatro partes. El primer apartado caracteriza los Programas de Transferencia Condicionada que se difundieron en la región. En segundo lugar, se presenta el enfoque escogido para realizar la comparación de los programas, destacando la distinción entre «fines perseguidos» (*policy mains*) y los «medios» (*policy tools*) (Hall, P. 1993; Howlett, M. & Cashore, B. 2009). Junto con ello, se presenta el marco metodológico y la perspectiva de análisis que permitirá la comparación en profundidad de los casos de Chile, Paraguay y Colombia. A continuación, se describen las principales características de estos tres PTC, así como también sus componentes, los que serán analizados a partir de la perspectiva propuesta. Finalmente, se entregarán los hallazgos de este ejercicio y se plantearán futuros desafíos e interrogantes a tratar en la materia.

## **2 LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN AMÉRICA LATINA Y SUS COMPONENTES**

Los Programas de Transferencia Condicionada emergen en América Latina durante la década de los noventa, cuando países como Chile, Argentina, Perú, Bolivia, Paraguay y Uruguay iniciaban sus procesos de transición y consolidación de la democracia. La característica principal de los PTC es la provisión de dinero en efectivo o en especies a los hogares de bajos ingresos, a condición de que las familias utilicen determinados servicios públicos, entre los que se encuentran salud y/o educación. En ese sentido, es posible observar un componente tradicional de la política social, esto es, una prestación monetaria directa o en especies a un grupo definido de personas. Ahora bien, a diferencia de otras políticas de transferencias, se observa que la condicionalidad implica la demanda de una acción específica por parte del beneficiario y que lo habilita (solo en caso de cumplirla) como receptor del programa (Osorio, 2014). Bajo esta lógica, la



corresponsabilidad establece que el Estado, en este tipo de política, asume el deber de procurar la transferencia y los bienes y servicios adecuados, y la familia beneficiaria se compromete, a su vez, a hacer uso de estos últimos (ver Tabla 1). Por tanto, marca diferencias respecto de otros programas para superar la pobreza que se basaban en la entrega de productos (bienes y servicios) sin exigir nada en contrapartida (Cohen y Franco, 2006 y Osorio, 2014).

**Tabla 1.**

Los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina (1990–2012)

	<b>País</b>	<b>Nombre programa</b>	<b>Año inicio</b>	<b>Condicionalidades</b>
1	Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social (ex Familias por la Inclusión Social y ex Plan de jefes y jefas de hogar desocupados)	2005	Asistencia a escuelas y chequeos de salud
2	Bolivia	Bono Juancito Pinto	2006	Asistencia escolar
3	Brasil	Bolsa Familia (ex Bolsa Alimentación y Bolsa Escuela)	1995 (piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud
4	Chile	Chile Solidario (hoy Ingreso Ético)	2002	Educación, empleo, vivienda, ingresos, vida familiar, entre otros
5	Colombia	Familias en Acción	2001	Asistencia escolar, chequeos salud y alimentación
6	Costa Rica	Avancemos (ex Superémonos)	2000	Asistencia escolar y chequeos salud
7	Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (ex Bono Solidario)	2003	Asistencia escolar y chequeos salud
8	El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
9	Guatemala	Mi familia Progresá	2008–2012	Asistencia escolar y chequeos salud
10	Haití	Ti Manman Cheri	2012	Asistencia escolar
11	Honduras	Programa de asignación Familiar (PRAF III)	1998	Asistencia escolar y chequeos salud
12	México	Oportunidades (hoy Prospera)	1995 (piloto)	Asistencia escolar y chequeos salud
13	Nicaragua	Red de Protección Social	2000–2006	Asistencia escolar y chequeos salud
14	Panamá	Red Oportunidades	2006	Asistencia escolar y chequeos salud
15	Paraguay	Tekoporã	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
16	Perú	Juntos	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
17	República Dominicana	Programa Solidaridad	2005	Asistencia escolar y chequeos salud
18	Uruguay	Plan Equidad (ex Ingreso Ciudadano/ PANES)	2008	Asistencia escolar y chequeos salud

**Fuente:** versión previa en Osorio (2014), en base CEPAL (2011a), León (2008) y Cecchini y Madariaga (2011). 1: se señala el nombre original del programa y entre paréntesis los nombres posteriores si los hubo.

Asimismo, los PTC son programas focalizados, ya que la población destinataria son familias —no individuos— pobres o extremadamente pobres con ciertos requisitos adicionales (la existencia en el grupo familiar de niños y adolescentes en edad escolar, lactantes, niños con desnutrición, mujeres embarazadas o en período de lactancia) (Cohen y Franco, 2006: 36). No se aspira a acceder a toda la población, sino que se establecen criterios (socioeconómicos, geográficos, por ejemplo) que delimitan las características del grupo beneficiario (Osorio, 2014).

Una primera aproximación al listado de los programas en la región (Tabla 1) indica la condicionalidad como una característica central y que homologa todas las iniciativas. Esta puede desarrollarse en el ámbito de la educación y/o en el de la salud. Luego, un segundo componente esencial es la entrega de bonos en dinero a la jefa de hogar (mujer) (Osorio, 2014; Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). De esta forma podemos determinar que estos componentes conforman el cuerpo central de todos los PTC, siendo principalmente la condicionalidad su rasgo más distintivo.

El componente de condicionalidad educacional, correspondiente a la asistencia de niños, niñas y adolescentes a establecimientos educacionales, se encuentra presente en el 100% de los programas. En relación a la condicionalidad en salud, establecida como la asistencia a controles de salud al día para menores de edad, esta se encuentra presente en el 89% de los programas de la región. En tercer lugar, podemos identificar la entrega de un bono en dinero o especies a la jefa de hogar, cual está presente en el 100% de ellos (Ver Tabla 6 en anexo).

Como ya se comentó arriba, también es posible identificar un componente adicional a los tres planteados, que se refiere al beneficio de apoyo psicosocial por parte de profesionales especializados para las familias beneficiarias, como era en el caso de Chile con el Chile Solidario (León, 2008; Osorio, 2014). Adicionalmente, este componente puede contar con un bono o bien asignada para aquellas familias que reciben este beneficio. Sin embargo, esta innovación solo se encuentra presente en el 33% de los programas presentes en la región.

Asimismo, si se pone atención a otros aspectos vinculados al diseño de los programas y su implementación, se observan también similitudes y divergencias en cuanto a las opciones escogidas e implementadas (Osorio, 2014). Por ejemplo, la mayoría de los programas (16) utilizan el mecanismo de focalización de medios de comprobación (proxy means test), que puede ser complementado con otros medios, como geográfica o a nivel de comunidades (community-based targeting). Por otro lado, en cuanto a los mecanismos de control de las condi-

cionalidades de educación y de salud, estos pueden realizarse mediante reporte de los establecimientos educacionales y de atención de salud, presente en el 72% de los programas, o mediante un reporte realizado por los beneficiarios a las oficinas encargadas y entidades del programa, esta última presente en el 28% de los programas de la región (Ver Tabla 7 en anexo). También se observa variación en cuanto a si el programa es parte de un sistema de protección social existente previamente o que es implementado de manera paralela al PTC. La variación en relación a estos componentes y respecto a los objetivos del programa, confieren —en su presencia o ausencia— de un énfasis de los PTC en cuanto a la protección social. Por último, la mayoría de los programas dependen de los ministerios sociales correspondientes, desde los primeros programas instaurados. Sin embargo, también se aprecian, programas que dependen directamente de la Presidencia (ver Tabla 7).

Cerrando esta descripción y análisis de los PTC, Cecchini y Martínez (2011) proponen clasificar los programas en tres grupos: programas con condicionalidad blanda, fuerte y programas con enfoque de protección social (Cecchini y Martínez, 2011). En este sentido, el primer grupo tiene como objetivo principal asegurar un nivel de consumo básico a las familias pobres a través de la transferencia monetaria, con lo cual se enfoca en la transferencia de ingreso, se establecen sanciones «blandas» al incumplimiento de condicionalidades y se establecen transferencias planas o por composición familiar. En el segundo grupo se tiene como objetivo central promover el capital humano de las personas en situación de pobreza mediante un mayor uso de los servicios de salud y educación. Por lo cual, los objetivos son de largo plazo enfocados en el desarrollo humano y se establece un estricto control de las condicionalidades (seguimiento de los reportes y de penalización dura). Finalmente, el tercer grupo son los sistemas o redes de coordinación programática con condicionalidades. En los objetivos de estos programas se señala, junto con el apoyo monetario o el desarrollo de capital humano, la inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y el fortalecimiento de sus capacidades psicosociales. Por tanto, su propósito es conectar a las familias pobres con las distintas prestaciones ofrecidas por programas específicos y así generar un piso de inclusión. Están enfocados en la conexión al sistema de protección social, por lo que la importancia del bono en dinero es muy baja (Cecchini y Martínez, 2011).

### 3 COMPONENTES DEL ANÁLISIS DE LOS PTC: FINES Y MEDIOS

Una innovación política es en esencia un cambio de política, aunque no todos los cambios implican una innovación. De esta forma, las innovaciones no son necesariamente una postulación de ideas nuevas y fascinantes, sino que también pueden ser cambios y/o adopciones de nuevas prácticas que modifiquen protocolos previamente establecidos (Paz y Fontaine, 2017).

Ahora bien, una de las dificultades con este concepto es que puede referirse tanto a procesos de invenciones de políticas públicas, a procesos de difusión y/o transferencia de políticas, evaluación y cambios de la política o de algún componente de la misma (Paz y Fontaine, 2017). Es por lo anterior, que Hall (1993) distingue dos enfoques fundamentales para comprender el cambio y la innovación para el análisis de las políticas públicas. El primero de ellos es la esfera de los objetivos o fines perseguidos (*goals*), estos son entendidos como los objetivos generales que guían la política en un campo en particular. En segundo lugar, Hall menciona las técnicas de la política (*techniques*) estos son todos los instrumentos que presenta la política pública para alcanzar los objetivos. De igual forma, Harguindéguy (2013) aborda la tensión existente entre fines perseguidos y medios, siendo los primeros definidos como aquellos que dan justificación a la política pública en cuestión, es decir todos aquellos objetivos y misión presentes en la política, que pueden tener un carácter implícito y/o explícito. Por otra parte, los medios son entendidos como aquellos recursos necesarios para llevar a cabo la política pública, es decir todos los instrumentos creados para cumplir los fines u objetivos, estas pueden ser: instituciones, personal, presupuesto asignado e incluso cada uno de los mecanismos presentes en la política pública.

Por otra parte, Cashore y Howlett (2007; 2009) profundizan en la distinción realizada por Hall (1993), complementando los componentes previamente mencionados, entregando una nueva dimensión referida al nivel de abstracción. Este será alto cuando se está hablando de la filosofía o fin implícito perseguido por la política, así como también cuando nos referimos a la lógica instrumental. El nivel de abstracción es medio cuando nos planteamos los objetivos explícitos en el programa, así como también los mecanismos para lograr alcanzar dichos objetivos. Y finalmente, hablamos de un nivel de abstracción bajo cuando estamos en presencia de las organizaciones que promueven los fines y los mecanismos de calibración que hacen posible la entrega de los beneficios, actividades o acciones de una política pública Cashore y Howlett (2007; 2009).

Entonces, siguiendo a Cashore y Howlett (2007; 2009) es posible distinguir seis elementos relevantes que nos permitirán comparar los programas, y en este caso, además, identificar qué aspectos fueron posiblemente transferidos

desde el programa CHS a los otros casos de estudio. En primer lugar, encontramos los fines, estos tienen relación con el objetivo implícito buscado por la política pública, su filosofía y/o visión de sociedad a construir. Segundo, encontramos los objetivos, estos son planteados de forma explícita dentro de la definición de la política pública. En tercer lugar, definimos organización como la institución encargada o responsable de la política pública (Cashore y Howlett, 2009). Cuarto, la lógica instrumental entendida como aquellas instituciones encargadas de ejecutar y dar cuerpo a la política pública, es decir, leyes, organismos ejecutores y/o los dispositivos de selección de beneficiarios. En quinto lugar, los mecanismos presentes en la política pública, entendidos como aquellos instrumentos utilizados por la política para lograr cumplir con los objetivos planteados, estos pueden ser bonos, subsidios, accesos, entre otros. Finalmente, la calibración se refiere a aquellos aspectos menores y de carácter más normativo dentro de la política pública y de los mecanismos en sí, estos pueden ser, por ejemplo: la penalización o egreso de un programa social (Cashore y Howlett, 2009 y Harguindéguy, 2013).

Esta distinción entre fines y medios facilita el análisis comparado y permitirá observar la coherencia interna —entre los primeros y los segundos— de los programas. Para ello, también se considerará la propuesta de Sottoli (2002), quien ha identificado tres paradigmas que inspiran las políticas sociales en América Latina y que se encuentran vinculados a los modelos de desarrollo impuestos: tradicional o pre reformas económicas, el paradigma post reformas estructurales y el paradigma de la política social emergente (que es el paradigma vigente) (Sottoli, 2002:51). Su propuesta define dimensiones de análisis tales como los objetivos de las políticas sociales, su ideario social, las prioridades de las políticas sociales, la institucionalidad y los destinatarios, entre otros aspectos. El supuesto es que los programas ubicados en determinado paradigma debieran poseer una coherencia con las dimensiones consideradas, lo que contribuirá a nuestro análisis.

Junto con ello, la propuesta de análisis entre fines y medios, permitirá identificar en qué ámbito se desarrolla la posible transferencia de innovación. Ello se torna relevante ya que si esta se ubica en los fines o medios, ello tiene implicancias para el diseño de los programas y en el nivel de cambio posible. La introducción de innovaciones a nivel de los medios en un ámbito de abstracción bajo, resulta menos significativo que a nivel de los fines y abstracción alta. En consecuencia, esta propuesta permite ponderar la relevancia de la posible transferencia y asimismo posibilita futuras preguntas respecto a las características de los Estados que los adoptan. Por ejemplo, es posible considerar

la relación entre sus capacidades estatales<sup>7</sup> y las innovaciones adoptadas y si por tanto constituyen variables que podrían explicar particularidades en los tipos de programas diseñados en los países de la región.

#### **4 PROPUESTA METODOLÓGICA**

Este trabajo presenta un estudio de análisis comparado de tres programas de transferencia condicionada: Chile Solidario en Chile, el Programa Tekoporá en Paraguay y Familias en Acción de Colombia. El período analizado comprende el momento de adopción e implementación inicial de los PTC de estos países, esto es, entre el año 2000 y el año 2012<sup>8</sup>. La perspectiva comparada permitirá establecer con claridad las principales diferencias y similitudes en estos programas, su coherencia entre fines y medios e identificar si hubo transferencia de componentes entre los programas.

La selección del caso del Programa Chile Solidario como «caso guía» se debe a que presenta una serie de innovaciones dentro de sus instrumentos y sus objetivos, que pudieron ser un elemento transferido hacia otros programas de iguales características (Valencia, 2008 y Peck, 2015). En particular, se puso atención a la ya mencionada innovación del acompañamiento sicosocial, que surge con el CHS. En ese sentido, debido a que Paraguay y Colombia se encuentran dentro del 33% de los programas que poseen un componente de apoyo psicosocial, se escogieron como casos a comparar. Junto con ello, la literatura señala que el programa innovó en cuanto a que su diseño implicaba un trabajo intersectorial entre sectores sociales, generando un proceso de coordinación interministerial (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015).

Para llevar a cabo la comparación entre los programas, a partir de la bibliografía referida de fines y medios (Hall, P. 1993; Howlett, M. y Cashore, B. 2009; Harguindéguy, 2013) se realizó una matriz de análisis que incluye las dimensiones de las políticas a considerar, así como su nivel de abstracción. Esto es, considerar los fines perseguidos (Fines, Objetivos y Organización) y los Medios (Lógica Instrumental, Mecanismos y Calibración). Cada caso es desarrollado describiendo los principales hitos del proceso de formulación de los programas y luego las matrices fueron completadas a partir de la información primaria y secundaria recopilada (documentos oficiales, artículos académicos, sitios web, entre otros). Esta información fue complementada con 21 entrevistas semiestructuradas en terreno a expertos, académicos y funcionarios públicos de Colombia y Paraguay entre mayo y octubre de 2018 (ver listado en anexo).

## **5 DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA: CHILE, COLOMBIA Y PARAGUAY**

### **5.1. CHILE: PROGRAMA CHILE SOLIDARIO**

El Chile Solidario nace el año 2002, durante el gobierno de Ricardo Lagos, con el objetivo de promover la integración de las familias en situación de extrema pobreza a las redes sociales del Estado y su acceso a mejores condiciones de vida (Ley 19.949, 2004). Constituyó el principal instrumento de la política social para la superación de la pobreza hasta el año 2010, atendiendo el año 2008 a 332.995 familias (CEPAL, 2011). El programa dependía del Ministerio de Desarrollo y Planificación Social (MIDEPLAN) (hoy Ministerio de Desarrollo Social). El CHS fue concebido como un Sistema de Protección Social, y al mismo tiempo ha sido calificado como un programa de transferencia condicionada<sup>9</sup>. Su componente más importante era el Programa Puente, dependiente del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

La identificación de los beneficiarios se realizaba a través de la Ficha de Protección Social, instrumento de estratificación socioeconómica que se utilizaba para identificar, priorizar, y seleccionar potenciales beneficiarios a los programas sociales<sup>10</sup>. El Ministerio informaba a los municipios el puntaje de corte y los cupos de beneficiarios disponibles para cada comuna y estos invitaban a las familias a participar (Decreto 235, 2005).

El programa CHS presentaba condiciones en siete grandes dimensiones o categorías de la vida familiar: Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos (Decreto 235, 2005). De estas dimensiones emerge un conjunto de 53 condiciones mínimas que deben ser cumplidas al momento del egreso de los dos años de apoyo psicosocial. Quienes cumplieran estas condiciones de elegibilidad contaban con el acceso expedito a un conjunto de transferencias monetarias estatales existentes previas al CHS<sup>11</sup>. Asimismo, recibían el Bono de Protección Social y el de Egreso, que eran transferencias específicas vinculadas al CHS (Decreto 235, 2005).

Una vez convocadas, las familias debían acceder a participar primero en el programa Puente a través de un «Contrato Familiar», donde se comprometían a cumplir los 53 objetivos mínimos exigidos por el programa (Decreto 235, 2005). A partir de ese momento, eran considerados parte del Sistema de Protección Social Chile Solidario, recibirían los subsidios monetarios del Estado y el acceso preferente a los programas sociales con el principal objetivo fortalecer el grupo familiar y acercarlo a las redes de protección del Estado<sup>12</sup>.

El componente central e innovador del CHS era el acompañamiento y trabajo personalizado que recibía - durante dos años, a través de un profesional o téc-

nico social (Apoyo Familiar). - cada familia participante a través del Programa Puente. El objetivo era fortalecer las capacidades del grupo familiar a través del apoyo psicosocial, promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer los mínimos exigidos por el programa y facilitar el acceso a la red de programas sociales que ofrecía el Estado (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015).

Junto con ello, esta atención personalizada estaba destinada también a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes locales y el acceso a los beneficios que están a su disposición. En consecuencia, se buscaba tender un «puente» entre las familias y el Estado, que contribuyera a la superación de la pobreza (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015; Osorio, 2014). El acompañamiento se efectuaba durante 24 meses y se componía de un sistema de sesiones de trabajo periódicas con las familias o personas en su domicilio (Decreto 235, 2005). Los monitores eran los encargados de ingresar la información relativa a las sesiones de trabajo realizadas con las familias, consignando sus avances y resultados en el sistema de registro y monitoreo del CHS.

Para la implementación y ejecución de esta política, existió un alto proceso de coordinación interministerial o intersectorialidad (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015), estableciendo responsabilidad política y técnica en el Ministerio de Desarrollo y Planificación. Este ministerio, hoy Ministerio de Desarrollo Social, gestionaba los recursos financieros, coordinaba la red de instituciones participantes, administraba el registro de información y recolectaba datos para su evaluación. Por otra parte, FOSIS participaba como responsable del Programa Puente, que contaba con flexibilidad en su gestión y con una estructura que cubrió el país tanto a nivel regional como a nivel municipal por medio de las Unidades de Intervención Familiar (UIF) (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015).

La oferta de prestaciones sociales a que accedían las familias participantes en Chile Solidario estaba supeditada a programas que dependían de ministerios y servicios públicos, con los cuales MIDEPLAN establecía convenios a nivel central. Esta instancia de coordinación intersectorial, resultó particularmente interesante, dado su carácter innovador, para los países de la región y la banca internacional (Especialista en Protección Social del Banco Mundial, 2018).



**Tabla 2.**

## Matriz de análisis Programa CHS

Componentes	Aspectos de la política	Programa CHS
Fines perseguidos	Fines	Abordar e integrar a un sistema de protección social al núcleo duro de la pobreza en Chile.
	Objetivos	Otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema integrándolas a las redes sociales del Estado.
	Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN).</li> <li>• FOSIS.</li> <li>• Coordinación intersectorial.</li> </ul>
Medios	Lógica instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley n° 19.949</li> <li>• Identificación beneficiarios mediante Ficha de Protección Social.</li> <li>• Programa de entrada Puente a cargo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (dependiente de MIDEPLAN).</li> </ul>
	Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono de protección a las familias que reciben el acompañamiento.</li> <li>• Bono de egreso, al cumplir condiciones mínimas.</li> <li>• Subsidio Único Familiar (SUF) Transferencia plana, sin condiciones y también para otros beneficiarios fuera del programa (Niños/as menores de 18 años, mujeres embarazadas, deficientes mentales e inválidos).</li> <li>• Subsidio Agua Potable.</li> <li>• Subsidio Pro-Retención Escolar y Pensión Básica Solidaria (mayores 65 años).</li> <li>• Apoyo a Familias para el Autoconsumo.</li> <li>• Subsidio Cédula Nacional de Identidad.</li> <li>• Acompañamiento psicológico.</li> <li>• Acceso preferencial a otros programas sociales en los cuales son elegibles.</li> </ul>
	Calibración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duración dos años (24 meses) en el programa Puente</li> <li>• Duración tres años (36 meses) en el programa CHS</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base a la información del programa.

A comienzos del año 2012, el Programa Chile Solidario fue modificado por el programa Ingreso Ético Familiar, el cual conservó algunas de sus características, ya que «también constituye una política intersectorial de combate a la pobreza extrema con sede en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS, ex Mideplan), con ejecución descentralizada en los municipios y con un componente de apoyo psico-social a las familias participantes. Sin embargo, innova al incluir un

conjunto de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, un componente de apoyo socio-laboral orientado a generar competencias laborales, y el Programa Eje que adapta la intervención a las características de cada familia y monitorea su desarrollo» (Larragaña, Contreras y Cabezas, 2015: 2).

## 5.2. COLOMBIA: FAMILIAS EN ACCIÓN

Familias en Acción surge durante el año 2000 con el fin de beneficiar a las familias, con integrantes menores de 18 años, en situación de pobreza y vulnerabilidad en Colombia. Originalmente, se planteó como una alternativa para mitigar los efectos de la crisis que vivió el país a finales de los años noventa (Benson, A. 2012: 57) y se diseñó como un programa temporal enfocado en municipios rurales y pequeños, es decir, aquellos con menos de 100 mil habitantes. Sin embargo, a partir de 2007 se expandió a municipios con más de 100 mil habitantes y actualmente es un programa permanente y de cobertura nacional, sustentado por la Ley N° 1.532 de 2012 (Medellín y Sánchez, 2015).

Adicionalmente, en el año 2007 se creó de forma definitiva la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS<sup>13</sup>) la cual busca que 1,5 millones de familias puedan superar la pobreza extrema, dándoles la opción de acceder a los diferentes programas sociales que ofrece el Estado, y ayudándolas a mejorar sus condiciones de vida (Ministerio de Educación, 2007). Para cumplir con este fin la Red Juntos estableció un funcionamiento por medio de dos estrategias, la primera corresponde al acompañamiento familiar, mientras que la segunda corresponde a la coordinación de las entidades gubernamentales (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2010).

El programa Familias en Acción presenta como característica principal la transferencia monetaria —bono— bajo corresponsabilidad que cada beneficiario debe cumplir y que es verificada a través del Ministerio de Salud y Educación cada dos meses. Mientras que la Red Juntos genera la entrega de acompañamiento social por medio de gestores y el cumplimiento de 45 logros básicos<sup>14</sup>.

Respecto a los componentes de Familias, el monitoreo resulta clave a la hora de poder focalizar de forma oportuna el beneficio y entregarlo a quien la requiere. Por lo tanto, el programa dentro de su gestión también cuenta con ciertos criterios básicos, asistencia escolar y controles médicos, que se deben cumplir para permanecer como beneficiario, o de lo contrario, no se le hará entrega de la transferencia. Para la Red Juntos, es muy importante la generación de intersectorialidad institucional, con el fin de lograr coordinar los recursos e insumos necesarios para la ejecución de la Red Juntos. Sin embargo, este proceso ha presentado una

serie de dificultades institucionales, pues han existido problemas de articulación entre las diferentes entidades estatales debido a que cada una de ellas maneja objetivos, instrumentos, presupuestos y población beneficiaria particulares y no integrados (Funcionario (a) Dirección de Transferencias Condicionadas, 2018).

En el año 2012, el programa se rediseña en los siguientes puntos: actualización de los criterios de focalización, diseño diferencial de las transferencias monetarias por criterios geográficos y por grado educativo, transición y condiciones de salida. Por último, cambia su nombre a programa Más Familias en Acción (Angulo & Gómez, 2014)

**Tabla 3.**

Matriz de análisis programa Familias en Acción

<b>Componentes</b>	<b>Aspectos de la política</b>	<b>Programa Familias en Acción</b>
Fines perseguidos	Fines	Aumentar y fortalecer el capital humano de niños en extrema pobreza, entendiendo este proceso como un beneficio a largo plazo en la disminución de esta misma.
	Objetivos	Impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años. Contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales urbano-rurales y centro-periferia.
	Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> <li>• Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (desde 2012).</li> <li>• Ley nº 1.532 (desde 2012).</li> </ul>
Medios	Lógica instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).</li> <li>• Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD).</li> <li>• Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</li> <li>• Censo indígena.</li> <li>• Grupos internos de trabajo.</li> </ul>
	Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono de educación, para hijos/as entre 11 y 18 años.</li> <li>• Bono de salud para familias con niños menores de 6 años.</li> <li>• Incentivo niños estudiantes con discapacidad.</li> <li>• Incentivo de educación individual a familias con niños, niñas o adolescentes entre 4 y 18 años de edad que estén en el sistema escolar.</li> </ul>
	Calibración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia dos años.</li> <li>• Chequeos médicos periódicos acorde la edad de los niños.</li> <li>• 80 % de asistencia a las escuelas.</li> <li>• Pago bimestral.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base a la información del programa.

### 5.3. PARAGUAY: PROGRAMA TEKOPORÁ

El programa Tekoporá (palabra guaraní que en español significa «vivir bien», iniciado el año 2005, correspondía a un programa de ingreso que tiene como objetivo general mejorar la calidad de vida de las personas beneficiadas, otorgando la posibilidad de que se ejerzan los derechos de alimentación, salud y educación, a través del aumento en el uso de servicios básicos y fortaleciendo las redes sociales, de manera de interrumpir el traspaso intergeneracional de la pobreza (Director(a) Tekoporá, 2018). Los objetivos específicos constan, en primer lugar, de brindar el apoyo socio familiar y comunitario que se requiere, mediante el acompañamiento sistemático, lo que facilitará el cumplimiento de las corresponsabilidades. En segundo lugar, crear capacidades de trabajo familiar, comunitario y cuyas condiciones permitan la participación ciudadana. Y, en tercer lugar, aumentar los recursos financieros de los hogares (Secretaría de Acción Social, 2016; Director(a) Políticas Sociales, 2018).

El Programa Tekoporá cuenta con dos grandes grupos de componentes, los cuales son: «Acompañamiento Socio Familiar y Comunitario» y «Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad (TMC)». El primero consiste en el apoyo que se entrega a las familias a través de facilitadores que las visitan y apoyan y facilitan el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias. A través de lo anterior, se brindan recomendaciones para mejorar el hábitat familiar, los hábitos de higiene, la calidad de los alimentos y la salud. En esta misma dirección, se orienta a las familias para que puedan acceder a los diferentes servicios públicos y, por tanto, fomentar las actividades comunitarias (Secretaría de Acción Social, 2016). El segundo componente, corresponde a la entrega de los recursos, los que son otorgados como subsidios financieros directos. Se realiza una entrega periódica de sumas de dinero a los hogares que se encuentran en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. La entrega se realiza a una persona titular, el que puede ser la jefa o jefe de hogar, otorgando prioridad a las mujeres para que ejerzan como titular, dependiendo de la situación de cada familia. Los pagos de las Transferencias Monetarias se realizan en forma bimestral (Secretaría de Acción Social, 2016).

El año 2009, se firmó un convenio entre la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) y el Gabinete Social de la Presidencia de la República de Paraguay, que establecía el apoyo técnico de Chile en materia de estructuración e institucionalización del Gabinete Social y en la generación de un Sistema de Protección Social. El objetivo era instalar una red de protección social llamada «Paraguay para Todos», así como también, la puesta en marcha de una estrategia para la asistencia de familias denominada «Paraguay Saso Pyahu»

o Paraguay Solidario<sup>15</sup>, la cual se inspiraba en la experiencia chilena con el Programa Chile Solidario (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009). No obstante, el convenio se ejecutó, el Sistema de Protección Social en Paraguay no se ha concretado hasta el día de hoy, pues se espera que este se encuentre en funcionamiento para el año 2023 (Unidad Técnica, 2018).

**Tabla 4.**

Matriz de análisis programa Tekoporá

Componentes	Aspectos de la política	Programa Tekoporá
Fines perseguidos	Fines	Conformar una red de protección social que permita combatir la falta de acceso a servicios por parte de la población pobre.
	Objetivos	El programa busca incrementar los recursos de los hogares titulares a través de transferencias monetarias con corresponsabilidad, apoyo socio familiar y comunitario, a través de un acompañamiento sistemático.
	Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia de la República.</li> </ul>
Medios	Lógica instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficha Hogar de Selección de Beneficiarios.</li> <li>• Decreto n° 7743/11 (desde 2009).</li> <li>• Ley n° 4078/11</li> <li>• Secretaría de Acción Social.</li> </ul>
	Mecanismos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte Alimentario.</li> <li>• Bonos económico salud.</li> <li>• Bonos económico educación.</li> <li>• Beneficios sin condicionalidad a adultos mayores.</li> <li>• Apoyo económico a personas con discapacidad.</li> <li>• Acompañamiento social y familiar.</li> </ul>
	Calibración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permanencia seis años.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia en base a la información del programa.

#### 5.4. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROGRAMAS

Sistematizadas ya las características de los PTC en estudio, se presenta ahora el análisis comparado en base a la matriz propuesta. Este ejercicio permite contrastar las diferencias y similitudes entre los programas, su coherencia e identificar posibles transferencias desde el programa Chile Solidario a los otros programas.

En primer lugar, el análisis demuestra que, si bien todos los programas son calificados como Programas de Transferencias Condicionadas y desde allí se podría asumir que son iniciativas homogéneas, ello es una afirmación que requiere una discusión (ver Tabla 5). En ese sentido, es efectivo que poseen componentes y características comunes, que se ubican en el ámbito de los medios. Sin embargo, los tres programas presentan diferencias en el ámbito de los fines perseguidos. Chile Solidario señala que su fin es «abordar e integrar a un sistema de protección social al núcleo duro de la pobreza en Chile», el programa Familias en Acción indica «aumentar el capital humano de niños en extrema pobreza», mientras que el programa Tekoporá plantea «combatir la falta de acceso a servicios de educación y salud por parte de la población pobre». Así, se observa que la amplitud de estos fines es diversa, y se ubican en el ámbito estructural de la vinculación con el Estado y la disponibilidad de acceso a los servicios por este provisto, o situaciones que se remiten a las capacidades individuales, tales como el capital humano. Junto con ello, si se considera la propuesta de Sottoli (2002) acerca de los tres paradigmas que inspiran las políticas sociales en América Latina en las últimas décadas, el análisis de los fines denota que los programas se ubican en paradigmas distintos. Por una parte, el CHS, se ubicaría en el paradigma emergente, donde las prioridades de la política social son, además de «la lucha contra la pobreza, nuevos temas tales como la equidad, integración social de grupos excluidos (...) calidad de los servicios sociales entre otros» (Sottoli, 2002: 50). En el caso del programa Tekoporá, se ubicaría en el paradigma post reforma estructural, ya que su fin es coherente con la prioridad de la «lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados» (Sottoli, 2002: 50).

Al observar los objetivos del programa, en el caso del CHS y de Familias en Acción, estos son coherentes con los fines propuestos, ya que en el caso de Chile Solidario se plantea, «otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema» y en el caso del segundo «fomentar la participación de las familias más pobres en salud y educación, para formar capital humano y contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales urbano–rurales y centro–periferia». En el caso de Tekoporá, los objetivos son «proporcionar subsidios directos y subsidios indirectos a las poblaciones más pobres». En esa línea, estos objetivos apuntan a mejorar la situación económica de las familias, pero no se vinculan de manera directa con el acceso a los servicios en salud y educación. Junto con ello, se sitúan más bien en los objetivos del paradigma post reformas estructurales, el cual era el combate a la pobreza. Mientras que los objetivos del paradigma emergente son la reducción

de la exclusión social y el aumento de la equidad social, los cuales presentan mayor coherencia con lo señalado por el CHS y Familias en Acción.

En ese sentido, los programas presentarían coherencia entre sus fines y objetivos explicitados, pero se observa divergencia en la complejidad y amplitud del ámbito de acción señalado. Ello queda en evidencia al contrastarlo con la propuesta de Sottoli (2002) y ubicarlos en los paradigmas de políticas sociales. En ese sentido, programas que emergieron en un período temporal cercano y que cuentan con componentes a nivel de los medios similares, apuntan a fines y prioridades de políticas sociales divergentes.

En relación a la organización definida para avanzar en la concreción del fin propuesto, se observa que sólo en el caso de Chile, el programa depende de un ministerio especializado en la temática. Sin embargo, existe participación tanto de diversos ministerios como de los municipios. En el caso de Colombia, se aprecia un alto nivel de institucionalización, pero con un bajo nivel de coordinación interministerial, esto se puede observar en la falta de «engranaje» entre las instituciones a cargo del programa Familias en Acción y la Red Juntos (Funcionario (a) Dirección de Transferencias Condicionadas, 2018). En el caso de Paraguay, existe un bajo nivel de capacidad institucional y de coordinación, ya que el programa depende exclusivamente de la Presidencia. Ello, eventualmente pone en riesgo su continuidad cuando se generan cambios de gobiernos, así como no se asegura la sistematicidad de la información. Ello, ya que son «estructuras altamente subordinadas a estas fluctuaciones políticas; «en estos casos, el riesgo de una escasa sostenibilidad política resulta considerable» (Cechinni y Martínez, 2011:60). Adicionalmente, no han contado con la capacidad institucional para implementar un sistema de protección social que aúne los componentes de los diversos programas sociales y de transferencia condicionada (Unidad Técnica, 2018).

Al analizar los medios utilizados para implementar los programas, se observa un poco más de similitud que en los fines comentados, si bien en la lógica instrumental se aprecia una divergencia vinculada a lo ya dicho. Esto, ya que en el caso chileno existe una Ley (Ley 19.949) que respalda la continuidad y financiamiento el programa, junto con la dependencia de dos organismos especializados (MIDEPLAN y FOSIS). En el caso de Tekoporá su funcionamiento está definido mediante el decreto N° 7743 y la Ley N° 4078/11 que regula específicamente los programas de transferencias monetarias condicionadas. Y tanto en este como en el caso de Colombia no dependen de ministerios especializados. Donde se observa una significativa similitud es en cuanto a los principales mecanismos que contemplan estos programas para concretar sus objetivos. En los tres casos

analizados se observan las transferencias monetarias (bonos), si bien en el caso de Tekoporá y Familias en Acción están condicionados al cumplimiento de las condiciones en educación y salud. En el caso chileno, también existe un bono, pero asociado a la incorporación al programa Puente y el cumplimiento de los 53 mínimos indicados. Así, los mecanismos son idénticos en el caso de Paraguay y Colombia, y levemente diversos con el caso chileno. Ahora bien, los tres programas consideran hoy, apoyo sicosocial a las familias. Ello pone en evidencia un cierto grado de incoherencia entre los fines, objetivos y medios. Retomando lo ya señalado en torno a los paradigmas, el programa Tekoporá explicitaría fines y objetivos que apuntan a la superación de la pobreza, pero integraría un medio, el acompañamiento sicosocial, que apunta a otros objetivos.

En esa misma línea argumental y complementando con lo planteado por Cecchini y Martínez, se observa que los países aspiran a que los programas se configuren como una iniciativa dentro de un sistema más complejo de protección social. Ello no se consigue en la misma magnitud, en todos los casos, pero los tres programas avanzaron, durante el período de estudio en esa línea. Lo significativo es que al incluir el componente de apoyo sicosocial, se busca constituir una iniciativa donde es «la propia oferta pública la que debe acercarse a las familias y no al revés, surgiendo la lógica de un sistema de oferta articulado y activo. Además, esto permite plantear una forma de superar la fragmentación programática e institucional y sentar las bases de una intervención intersectorial a través de un acceso único para el conjunto de programas y servicios sociales con la implementación de la «ventanilla única» de atención, que en el caso de Chile Solidario se materializa en la figura de los «apoyos familiares» (Cecchini y Martínez: 117). Según los autores, ello se conseguiría en un mayor grado en Chile, y en menor grado en Colombia y Paraguay. Esa afirmación es coincidente con lo que ya hemos señalado antes, en cuanto a que los fines del CHS apuntan a esta integración de las familias con el Estado y sus objetivos son coherentes con ello. No obstante, ello no se observa en los casos de Tekoporá y Familias en Acción. Si bien ambos han integrado el componente de apoyo sicosocial, no cumplen con la característica de que las «las condicionalidades quedan en un segundo plano ante la importancia otorgada al acompañamiento y apoyo psicosocial a las familias (Cecchini y Martínez, 2011:119).



**Tabla 5.**

Análisis comparado según fines y medios

Componentes	Aspectos de la política	Programa CHS	Tekoporá	Familias en Acción
Fines perseguidos	Fines	Abordar e integrar a un sistema de protección social al núcleo duro de la pobreza en Chile.	Combatir la falta de acceso a servicios de educación y salud por parte de la población pobre.	Aumentar el capital humano de niños en extrema pobreza
	Objetivos	Otorgar apoyo integral a familias en condiciones de pobreza extrema integrándolas a las redes sociales del Estado.	Proporcionar subsidios directos y subsidios indirectos o a las poblaciones más pobres.	Impulsar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de 6 años. Contribuir a la disminución de la desigualdad y al cierre de brechas regionales urbano-rurales y centro-periferia
	Organización	MIDEPLAN	Presidencia	Presidencia
Medios	Lógica instrumental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MIDEPLAN</li> <li>• FOSIS</li> <li>• Ley n° 19.949</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 1.928</li> <li>• Secretaria de Acción Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.</li> <li>• Ley N° 1532</li> </ul>
	Mecanismos principales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonos.</li> <li>• Subsidios.</li> <li>• Apoyo psicosocial</li> <li>• Acceso preferencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono apoyo económico salud.</li> <li>• Bono apoyo económico educación</li> <li>• Acompañamiento social y familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bono de educación.</li> <li>• Bono de salud</li> <li>• Acompañamiento Familiar y comunitario (desde el 2011)</li> </ul>
	Calibración	Permanencia de dos años	Permanencia de seis años	Permanencia de dos años

**Fuente:** elaboración propia en base a la información del programa.

Por último, en relación al segundo objetivo de este trabajo, identificar los componentes que pudieron haber sido transferidos a partir del caso chileno (el primero que los incluyó en sus diseños), ya se ha indicado la presencia del apoyo sicosocial del CHS en los casos de Colombia y Paraguay. Esta característica aparece en los programas de la región desde la implementación en el año 2002 y como hemos visto constituye una fuerte innovación respecto al conjunto de estos, pues contempla la figura de un monitor encargado de acompañar y apoyar a las familias en el proceso de cumplimiento de las condiciones necesarias para obtener el bono y el fortalecimiento del entorno familiar. Así, en el caso del CHS, «los apoyos familiares tienen como objetivo básico el trabajo psicosocial y acompañamiento a los hogares beneficiarios por un espacio de 24 meses. Durante este tiempo, se invita a las familias a comprometerse en el mejoramiento de ciertos aspectos de su calidad de vida considerados mínimos sociales en términos de derechos de ciudadanía» (Cecchini y Martínez: 120). En el caso de Colombia, una vez que fueron implementados a partir del 2001 en la Red Juntos, los gestores sociales debían articular la oferta pública de servicios y programas sociales en torno a las familias y el trabajo para alcanzar determinados logros básicos (Cecchini y Martínez, 2011). Cabe destacar que ambos programas, Familias en Acción, no han sido integrados institucionalmente, pero en la práctica se complementa la entrega del bono monetario con el acompañamiento sicosocial, ambos procesos dependientes de programas e instituciones diferentes, causando duplicidad de información, para coordinar los presupuestos e integrar a las diversas instituciones (Asesor(a) Regional, 2018; Coordinador (a) Nacional, 2018; Funcionario (a) Dirección de Transferencias Condicionadas, 2018). Por último, en el caso del Tekoporá, los apoyos familiares cumplían diversos objetivos: el trabajo educativo y de capacitación a las familias en distintos temas de capital humano y de dinámica familiar, evaluación del cumplimiento de las condicionalidades en salud y educación, y analizar con las familias estrategias para potenciar el capital productivo tanto a nivel familiar como comunitario (Cecchini y Martínez, 2011). Así, se observa que estos apoyos implican actividades que complementan la entrega de la transferencia monetaria.

Lo interesante en cuanto a la coherencia de los programas es que estos han incluido un componente en el nivel de los medios similar al caso chileno, correspondiente al acompañamiento psicosocial, esto a pesar de no compartir los mismos fines y objetivos. La adopción de estos componentes, pareciera ser resultado de procesos de transferencia entre el programa chileno y Paraguay y Colombia. Se han identificado en los procesos de formulación instancias de

cooperación internacional que nos señalan que hubo contactos formales a partir de las cuales se habría desarrollado un encuentro e intercambio de información entre los países y que podría haber incidido en la adopción del componente de apoyo sicosocial. Como ya se señaló en el caso de Paraguay (Tekoporá) incorpora desde el año 2011 un plan de asistencia familiar y comunitaria llamado «Bienestar comunitario en acción», en el marco del convenio firmado con la AGCI para la conformación del Paraguay Solidario. En ese sentido queda por abordar, para este caso y para el colombiano, si estas instancias de cooperación u otras que pudieron existir implicaron la transferencia de este componente, qué actores participaron en estos procesos y cuáles son los mecanismos de transferencia posible de identificar<sup>16</sup>.

## 6 CONSIDERACIONES FINALES

Los programas de Transferencia Condicionada nacen en América Latina a finales de los años noventa con el objetivo combatir la extrema pobreza y la falta de acceso a los servicios básicos. Estos programas presentan dos componentes comunes, el componente de condicionalidad para la entrega de beneficios y la entrega de bonos a la mujer jefa de hogar. Además, constatamos componentes innovadores tales como el apoyo psicosocial a las familias beneficiadas por los PTC.

El primer objetivo de este trabajo era analizar las características comunes y divergencias de los PTC en América Latina a través de una propuesta de análisis que distingue los fines y los medios de los programas. En esa línea, se identificaron los niveles en los cuales se encuentran los componentes a analizar de una política pública y se procedió a constatar y desagregar todos aquellos aspectos presentes en dichos componentes y en sus niveles de abstracción. Es así como se observó que existen sutilezas en la comprensión de los objetivos y fines perseguidos por las políticas públicas. Pues mientras unos responden a objetivos concretos, los fines se centran en núcleo duro de la política. De igual forma, sucede con los medios, donde fue posible identificar que existen diferencias entre los mecanismos y las calibraciones, los primeros entendidos como instrumentos de la política pública para dar cumplimiento a los objetivos. Mientras que los segundos son entendidos como todas aquellas sutilezas presentes en los mecanismos y que pueden variar sin afectar ni los mecanismos en sí, ni los objetivos. Por ejemplo, la duración de la entrega del beneficio, el monto entregado y/o la presencia de egreso.

El segundo objetivo era identificar si existen componentes innovadores en el conjunto de programas y que pudieran haber sido objetivo de transferencia. Así, una de las innovaciones del programa Chile Solidario, el apoyo sicosocial, fue identificado, luego de un análisis general de los programas de la región, en los casos de Colombia y Paraguay. Ello sugiere, de manera potencial, un proceso de transferencia del componente del apoyo sicosocial dentro de la ola de difusión de PTC en América Latina (Osorio, 2015). En ese sentido, una pregunta plausible frente a esta temática se refiere a cuáles son las variables que explican que se desarrolle un proceso de transferencia desde Chile a países de América Latina. Además, es posible avanzar en los mecanismos mediante los cuales se efectuó la transferencia del componente de apoyo psicosocial a Paraguay y Colombia. Junto con identificar los actores presentes en el proceso los que pueden ser organizaciones donantes o expertos en políticas sociales.

Por último, también es preciso avanzar en analizar si las capacidades estatales pudieran marcar una diferencia en la adopción o no adopción de ciertos componentes. Los factores que explican las divergencias entre los programas de cada país no han sido discutidos de manera exhaustiva por la literatura. Se han atribuido a modo general a la variación en las características de cada proceso de formulación e implementación, y al contexto político, social y económico de cada país (Fiszbein y Schady, 2009), así como también a las capacidades administrativas y/o políticas que presente cada aparato público. Estas preguntas forman parte de las interrogantes que prosiguen a este trabajo, pero que no podían ser abordadas sin realizar este análisis comparado de los componentes de los programas.

## ANEXO

- Listado de Entrevistas

Cargo	País	Fecha
Ex Ministro de Planificación	Chile	25 de mayo de 2018
Especialista en Protección Social del Banco Mundial	Chile	22 de junio 2018
Ex Director Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	Colombia	27 de septiembre 2018
Ex Coordinador Nacional Red Juntos	Colombia	27 de septiembre 2018
Encargado Seguimiento Programa Familias en Acción	Colombia	25 de septiembre 2018
Ex Director General de Políticas Sociales	Paraguay	4 de septiembre 2018
Ex Director General de Políticas Sociales	Paraguay	4 de septiembre 2018
Director de la Dirección Nacional del Plan de Estrategia de Lucha contra la Pobreza	Paraguay	5 de septiembre 2018
Unidad Técnica Gabinete Social de la Presidencia de la República	Paraguay	5 de septiembre 2018
Coordinadora proyecto PNUD–SNBF Colombia	Colombia	18 de octubre 2018

**Tabla 6.**

Componentes esenciales PTC en América Latina 1990–2012<sup>17</sup>

133

Componentes	Descripción	% de países que lo incluye al adoptar PTC
1 Condicionalidad Educación	Asistencia de niños y adolescentes a establecimientos educacionales <sup>18</sup>	100%
2 Condicionalidad Salud	Controles de salud al día para menores de edad	89 %
3 Entrega de Bono en dinero a la jefa de hogar <sup>19</sup>	Transferencia monetaria dado el cumplimiento de las condiciones	100%
4 Componente de apoyo sicosocial	Se refiere a si el beneficiario, junto con el bono o el bien asignado, recibe apoyo sicosocial a través de profesionales especializados	33%
	El programa no incluye apoyo sicosocial para las familias beneficiarias	67%

**Fuente:** versión previa en Osorio, 2014. Fue elaborada en base a la clasificación de Cecchini y Martínez (2011), información disponible en Cecchini y Madariaga (2011) y la base de datos propia.

**Tabla 7.**

Otras características PTC en América Latina 1990–2012

<b>Características</b>	<b>Descripción</b>	<b>% de países que lo incluye al adoptar PTC</b>	
1	Mecanismo de identificación y focalización del grupo de beneficiarios	Comprobación de medios ( <i>Proxy means test</i> ). Puede ser complementada con focalización geográfica o a nivel de comunidades	94%
2	Objetivos del programa <sup>20</sup>	Apoyo monetario y desarrollo capital humano	39%
Desarrollo capital humano en niños y adolescentes		61%	
Inclusión de las familias a redes de apoyo estatal y fortalecimiento capacidades psicosociales de las familias		39%	
3	Mecanismos de control de las condicionalidades <sup>21</sup>	Reporte de los establecimientos de educación y de salud o de los monitores especializados	72%
Beneficiario lo reporta personalmente a oficinas encargadas a las entidades encargadas del programa		28%	
4	Tipo de penalización	Penalización blanda: advertencias y disminución del beneficio	56%
Dura: suspensión del beneficio luego de un número específico de faltas		44%	
5	Institucionalidad <sup>22</sup>	Organismo responsable dependiente directamente de la Presidencia	44%
Organismo responsable adscrito al Ministerio ya existente (Desarrollo Social, Pobreza, etc.)		56%	
6	Pertenencia a un sistema de protección social	El programa es definido como un componente de un sistema de protección social (vigente, creado junto con el programa o posterior)	56%
El programa no es definido como un componente de un sistema de protección social		44%	

**Fuente:** versión previa en Osorio, 2014 y 2018. Fue elaborada en base a la clasificación de Cecchini y Martínez (2011), información disponible en Cecchini y Madariaga (2011) y la base de datos propia.

## NOTAS

<sup>1</sup> Este artículo es parte del Proyecto Fondecyt de Iniciación N° 11160363 «¿Cómo viajan las ideas? La tecnocracia chilena como agente de transferencia de programas sociales a Guatemala y Paraguay». Investigadora Responsable: Cecilia Osorio. Agradecimientos a los ayudantes de investigación en Fondecyt Daniela Castillo, Camila Mistretta e Isaac Saldías.

<sup>2</sup> Llamado también paradigma emergente (Franco, 1996) o paradigma nuevo post-reformas (Sottoli, 2002).

<sup>3</sup> Se ha considerado para el período en estudio, 1990-2012, la clasificación de 20 países de América Latina señalada por CEPAL: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. De este grupo, sólo no los han implementado Cuba y Venezuela (León, Arturo, 2008; Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert, 2009). También se observa experiencias en Centroamérica, África y otras ciudades del mundo, pero la concentración geográfica más significativa es en América Latina (Osorio, 2014, 2018)

<sup>4</sup> En El Caribe, Jamaica, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago <http://redproteccion-social.org/temas/puente-en-el-caribe> (recuperado el 10 de noviembre de 2017).

<sup>5</sup> La selección de los casos se explica en apartado metodológico.

<sup>6</sup> La Asignación reemplazó los programas de transferencia condicionada de ingresos más importantes de la primera década del presente milenio, principalmente el PJJHD, y el PF al establecer la incompatibilidad con otros programas de transferencia y concentrar las acciones solamente en la Asignación Universal por Hijo (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

<sup>7</sup> Existe un amplio debate acerca de la definición de capacidades estatales. Aquí seguiremos la definición de Alexandre de Ávila Gomide y Roberto Rocha C. Pires (2014), quienes identifican dos dimensiones: la técnica y la administrativa-

política. Nos parece relevante aquí la dimensión técnica que se define cómo: i) la presencia de organizaciones con recursos humanos, financieros y apropiado tecnológico y que para la ejecución de las acciones; ii) la existencia y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación (intra e inter-gubernamental); y iii) las estrategias de vigilancia (información de producción, supervisión y requisitos de rendimiento).

<sup>8</sup> A partir de ese último año, tanto el programa Familias en Acción y CHS, enfrentaron modificaciones significativas.

<sup>9</sup> La calificación como tal es un tema debatido, pero se le considera así ya que, si bien el bono no era el componente central del programa, se trató de un programa en el cual los beneficiarios debían comprometerse al cumplimiento de mínimos y otras actividades, y a cambio, recibirían el bono en dinero (Cecchini y Martínez, 2011).

<sup>10</sup> Con la información obtenida a partir de la Ficha se calculaba un puntaje para las personas que se utilizaba para determinar si califica para los beneficios, subsidios o transferencias. Su vigencia era de dos años y su aplicación estaba a cargo de cada municipio. A partir de enero de 2016, la Ficha de Protección Social fue reemplazada por el Registro Social de Hogares, «sistema de información cuyo fin es apoyar los procesos de selección de beneficiarios de un conjunto amplio de subsidios y programas sociales. El Registro es construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado» <http://www.registrosocial.gob.cl/que-es-el-registro-social/>, recuperado el 21 de noviembre de 2018.

<sup>11</sup> Los subsidios que se entregan al beneficiario ya existían con anterioridad al programa: Subsidio familiar Ley N° 18.020, Pensiones asistenciales del decreto ley N° 869, de 1975, subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas de la ley N° 18.778 y al subsidio pro-retención escolar según la ley N° 19.873. Los bonos y el apoyo sicosocial son prestaciones nuevas que surgen con el programa: el Bono de Protección y el egreso están

establecidos en el artículo 2º transitorio de la ley N° 19.949, y el apoyo sicosocial en el artículo 4º de la ley N° 19.949 (Decreto 235, 2005).

<sup>12</sup> Respecto a los programas, distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometían con MIDEPLAN para darle prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario. [http://www.chilesolidario.gob.cl/preg/07\\_preguntas.php](http://www.chilesolidario.gob.cl/preg/07_preguntas.php) Rescatado el 26 de abril de 2013.

<sup>13</sup> Actualmente llamado Red Unidos.

<sup>14</sup> Los logros básicos (LB) constituyen el conjunto de condiciones mínimas deseables que una familia en pobreza extrema debe alcanzar para superar su situación. Con base en esto, la Red debe estructurar el acompañamiento familiar y comunitario, y gestionar la oferta de programas y servicios sociales hacia ellas. Estos 45 logros se encontraban contenidos en 9 dimensiones, las que iban desde la identificación hasta el apoyo para garantizar el acceso a la justicia (ANSPE, 2012).

<sup>15</sup> Este programa fue implementado de forma paulatina hasta su concreción final el año 2012.

<sup>16</sup> La literatura acerca de transferencia considera, por ejemplo, los mecanismos de aprendizaje y emulación. (Stone, D, 2001; Page, E, 2000; Newmark, A, 2002; Marsh D. y Sharman J.C., 2009; Dolowitz D. & Marsh D, 1996 y 2000).

<sup>17</sup> De la muestra de los 18 de América Latina que los han implementado durante el período

de estudio considerando las características de los programas al año de adopción.

<sup>18</sup> La mayoría de los programas exige la asistencia a los establecimientos educacionales para la enseñanza básica, pero alguno lo hacen para la secundaria. En cuanto a salud, algunos programas lo hacen para los menores de edad y otros incluyen además a mujeres embarazadas y personas de tercera edad. Se han asumido esas variaciones como aspectos menores, que no restan la centralidad de esta condicionalidad en educación y salud que se observa en toda la ola difusión.

<sup>19</sup> Es preciso señalar que el monto entregado varía entre un un 6% y un 30% del ingreso familiar.

<sup>20</sup> En el caso de los objetivos, no son categorías excluyentes (por lo que la suma de los porcentajes no da como resultado 100%), ya que algunos países incluyen más de alguno de estos objetivos, y otros sólo uno de ellos.

<sup>21</sup> Es preciso consignar que en algunos programas no se especifica cómo se reporta el cumplimiento de la condicionalidad. En la mayoría de los programas lo reporta el establecimiento, por lo que se incluyeron en esa categoría.

<sup>22</sup> Se han simplificado la amplia variedad de arreglos institucionales en estos dos grupos que destacan el nivel de autonomía del programa al depender de una estructura orgánica específica y no dependiente de un cambio de gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

**A. de Ávila Gomide & R. Rocha C. Pires (2014).** «Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas», Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro

**Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2010).** Lineamientos de la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo. Bogotá, Colombia

**Angulo, R. & Gómez, N. (2014).** *Inclusión social e inclusión productiva de los beneficiarios del programa Más Familias en Acción. Estudio de caso de Colombia.* EUROsociAL, Guatemala. Retrieved from [https://dds.cepal.org/redesoc/archivos\\_recursos/4371/Roberto\\_Angulo\\_2014\\_Colombia.pdf](https://dds.cepal.org/redesoc/archivos_recursos/4371/Roberto_Angulo_2014_Colombia.pdf)

**ANSPE (2012).** Evaluación de Impacto de Juntos (hoy Unidos). Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema. Informe de Evaluación.

**Bender, K., Keller, S. & Willing, H. (2014).** «The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art». IZNE Social Protection Working Paper, 14/1.

**Bennett, Colin. J. (1997).** Understanding Ripple Effects: The Cross – National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 10 (3): 213–233.

——— (1991). «Review Article: What is Policy Convergence and What Causes It?» *British Journal of Political Science*, 21: 215–233.

**Benson, A.L. (2012).** «Efectos de Familias en Acción sobre la calidad de la oferta educativa», *Revista Desarrollo y Sociedad*, 70. pp. 51–91.

**BID (2016).** *Evaluación de impacto del programa tekopora.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Informe final en [http://www.economia.gov.py/application/files/9514/7939/4429/Evaluacion\\_de\\_impacto\\_del\\_Programa\\_Tekopora\\_07062016.pdf](http://www.economia.gov.py/application/files/9514/7939/4429/Evaluacion_de_impacto_del_Programa_Tekopora_07062016.pdf)

**Cecchini, S. & Atuesta, B. (s.f.).** *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión.* (Serie Políticas Sociales. N° 224). Cepal Santiago.

**Cecchini, S. (2009).** «Desafíos de los programas de transferencias con corresponsabilidad». (Ponencia presentada en Panamá, 4 de junio de 2009). División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011).** *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL.

**CEPAL (2011).** Programa de Transferencias Condicionadas. Base de datos de programas de protección social no contributivas América Latina y el Caribe. En <http://dds.cepal.org/bdptc/>

**Cohen, Er. & Rolando, F. (2006).** *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

**Decreto 235 (2005).** «Aprueba reglamento para la aplicación de la Ley N° 19.949, que crea el Sistema de Protección Social denominado «Chile Solidario». Ministerio de Planificación y Cooperación. Fecha de Publicación Diario Oficial, 14 de marzo de 2005.

**Dolowitz, D.P. & Marsh, D. (2000).** Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23.

——— (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies* XLIV: 343–351

**Dussauge, M. (2012).** «La Transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos» en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 19, Santiago. pp. 51–79

**Friszbein, A. & Schady, N. (2009).** *Conditional cash transfers reducing present and future poverty*. Washington D.C., Banco Mundial.

**Franco, R. (1996).** Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58, 9–22.

**Gomide, A., Boschi, R.R., & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Eds.) (2016).** *Capacidades estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Ipea.

**Hall, P.A. (1993).** «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain» en *Comparative Politics*, Vol. 25 (3): 275–296

**Harguindéguy, J.-B. (2013).** *Análisis de Políticas Públicas*. Madrid: TECNOS.

**Howlett, M. & Cashore, B. (2007).** Re-visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-aggregation Problems in the Study of Policy Change. *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50–62

——— (2009). The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem. *Journal of comparative policy analysis: Research and Practice*, 33–46.

**Larrañaga, O.; Contreras, D. & Cabezas, G. (2015).** «Políticas contra la pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar» en *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Santiago, Ed. Uqbar

**León, A. (2008).** *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Proyecto CEPAL-AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003).

**Ley 19.949 (2004).** «Establece un Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado Chile Solidario». Fecha de Publicación Diario Oficial, 5 de junio de 2004.

**Marsh D. & Sharman J.C. (2009).** «Policy Diffusion and policy transfer» *Policy Studies*, 30:3, 269–288

**Medellín, N. & Sánchez Prada, F. (2015).** *¿Cómo funciona Más Familias en Acción? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

**Ministerio de Educación (2007).** Gobierno lanzó red juntos, para superar la pobreza extrema, disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-129034.html> (rescatado en 2018)

**Ministerio de Relaciones Exteriores (2009).** Paraguay y la cooperación, AGCI, disponible en [https://www.agci.cl/images/centro\\_documentacion/Bibliografia\\_Paraguay\\_mayo\\_2017.pdf](https://www.agci.cl/images/centro_documentacion/Bibliografia_Paraguay_mayo_2017.pdf) (rescatado en 2018)

**Newmark, A. (2002).** An integrated approach to policy transfer and diffusion. *The Review of Policy Research*, Vol. 19 (2).

**Osorio, C. (2014).** «La difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina 1990–2010», Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

——— (2017). «Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina». *CLAD* 68, 75–112.

**Paz, Bayron & Fonteine, Guillaume (2017).** A Causal Mechanism of Policy Innovation: The Reform of Colombia's Oil-Rents Management System. *Revista de Estudios Sociales* 63: 2–19. <https://dx.doi.org/10.7440/res63.2018.01>.

**Pautassi, L; Arcidiácono, P. & Straschnoy, M. (2013).** Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL & UNICEF, Buenos Aires.

**Page, E. (2000).** *Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing*, Britannia House, London.

**Peck, J. & Theodore, N. (2015).** *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: Univ of Minnesota Press.

**Presidencia de la República, Ministerio del Interior (2009).** Decreto N° 1799. Obtenido de Justicia Paraguay: <http://paraguay.justia.com/nacionales/decretos/decreto-1799-apr-14-2009/gdoc/>

**PNUD (2011).** *Mi Familia Progresa: Guatemala*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Przeworski, A. & Teune, H. (1970).** *The logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley. Interscience.

**Secretaría de Acción Social (2016).** *Manual de trabajo para coordinación departamental y distrital del programa Tekopora*. Asunción: Gobierno Nacional.

**Sottoli, S. (2002).** La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas. *Papeles de Población*, 8(34).

**Stone, D. (2001).** «Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas». Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR), University of Warwick, United Kingdom.

**Valencia, E. (2008).** «Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates» en *Annual Review of Sociology*, Vol. 34: 499–524.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Osorio Gonnet, C. y Vergara Hermosilla, J.M. (2019). «Programas de transferencia condicionada frente a frente: los casos de Chile, Paraguay y Colombia (2000–2012)», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 109–140. Santa Fe, Argentina: UNL.

---

# 5

## POLÍTICAS REGIONALES EN ARGENTINA. TENSIONES ENTRE EL ESTADO, LA GOBERNANZA Y EL ESPACIO REGIONAL

José Vigil (\*)

Waldemar Ockstat (\*\*)

Universidad Nacional del Litoral

### RESUMEN

El trabajo es una intervención en el debate actual analítico y práctico sobre las características de las políticas de desarrollo económico regional y las dinámicas de gobernanza con un estudio de caso en Argentina (Santa Fe) durante 2001–2015. En el marco de un Estado transformado (descentralización de funciones, rejerarquización de las regiones, y apogeo de la gobernanza) sugiere que ha habido una *exagerada fe* en las redes de gobernanza para implementar políticas regionales y que eso ha sido problemático para la efectividad de las políticas. Propone una discusión en torno a tres hipótesis articuladas: i) que ha existido poco apoyo concreto por parte del Estado a esas dinámicas de gobernanza, ii) que ha existido una *inadecuada relación* entre los niveles o geografías de regulación (nacional, regional, local) para aplicar políticas basadas en dinámicas de gobernanza; y iii) que existe un *gap* muy grande entre las ideas políticas sobre el espacio regional de la gobernanza y la concreción de las políticas en el espacio regional. La investigación apunta a repensar hacia futuro las políticas de regeneración económica regional desde el Estado regional.

### PALABRAS CLAVE:

gobernanza, políticas regionales, Estado, Santa Fe, regiones.

(\*) E-mail: jvigil@fce.unl.edu.ar

(\*\*) E-mail: waldemar.ockstat@gmail.com

### ABSTRACT

This work is an intervention on the recent theoretical and empirical debate about the characteristics of the regional economic development policies and its governance dynamics, with an exploratory analysis on Argentina (Santa Fe) during 2001–2015. In the context of a transformed Argentinian state (devolution, rescaling regions, and rise of governance), this work suggest that there has been an *exaggerated faith* on the governance networks capacity to implement regional policies, and that it has been problematic for the effectiveness of those policies. It suggest a debate around three articulated hypothesis: i) that there has been little or no support from the State to the governance networks; ii) that there has been an inadequate relation among the different levels of regulation (national, regional, local); iii) that there has been a big gap between the policies ideas about the regional space of governance and the existing space of governance where policies implement. The research aim to rethink, from within the regional State, the regional economic regeneration policies.

### KEY WORDS:

Governance, Regional policies, State, Santa Fe, Regions.

RECEPCIÓN: 14/02/19

ACEPTACIÓN FINAL: 16/06/19

## 1 INTRODUCCIÓN

El trabajo es una intervención en el debate conceptual y empírico sobre las características de las políticas de desarrollo económico regional en Argentina durante la etapa que los economistas suelen llamar como *nuevo desarrollismo* (2001–2015). Durante este período, Argentina experimentó un fuerte rol *planificador* de su Estado nacional, con un gran impulso descentralizador, industrializador, regionalista y de fomento a las articulaciones público–privadas. Las características del periodo pusieron en dialogo, pero también en *tensión* tres grandes elementos vinculados a las políticas de desarrollo económico regional: el rol del Estado, el funcionamiento de las dinámicas de gobernanza, y las conceptualizaciones sobre espacio regional.

En torno a esos elementos, se proponen dos niveles de discusión. Desde un *nivel más conceptual* el trabajo describe y analiza los efectos de las transformaciones ocurridas sobre el Estado en los últimos años en Argentina, que generaron un doble *proceso direccional* en las *dinámicas de formulación* de políticas de desarrollo económico regional: un proceso que descentralizaba políticas y recursos desde el Estado nacional hacia las instancias inferiores (regionales o municipales), y otro proceso que trasladaba capacidad de acción desde el propio Estado como actor central y casi único ejecutor de políticas hacia los actores de

la sociedad civil (o a la articulación del Estado con la sociedad civil, o *redes de gobernanza* como suele denominarse en la literatura especializada). En el caso de las políticas de desarrollo regional, esas articulaciones Estado–sociedad civil se orientaron en gran parte hacia la articulación entre el Estado y las denominadas agencias de desarrollo, fundaciones y cámaras empresariales y sectoriales, centros económicos locales, agencias de vinculación tecnológica, grupos de empresas, foros empresariales, etc. que, en buena medida y de acuerdo a la teoría regionalista, tenían —o debían tener— mejor conocimiento que el Estado de los problemas regionales y locales al tiempo que dichas instituciones u organizaciones poseían cierto «arraigo» al propio territorio garantizando por ello cierta efectividad en la aplicación de las políticas regionalistas.

En este nivel analítico, sostendremos que estas transformaciones, en parte con un gran acierto conceptual, han empujado las políticas regionalistas hacia una dinámica de articulaciones entre Estado y sociedad civil que *no ha sido necesariamente favorable a su efectividad*; contrariando paradójicamente la intención inicial de lograr una mejora de políticas por descentralización y articulación público–privada.

Desde un nivel más *empírico–práctico*, se trabaja en la exploración de esas tensiones entre el Estado, la gobernanza y el espacio regional en las políticas de regeneración económica para el caso de una de las provincias más importantes de Argentina, Santa Fe. Se remarcan tres aspectos que atentan contra la efectividad de las políticas regionales basadas en la gobernanza: *primero*, que a pesar de la exaltación política por las ventajas de la gobernanza ha existido poco apoyo concreto por parte del Estado a esas dinámicas; *segundo*, que la tendencia hacia la gobernanza como mecanismo de aplicación de políticas trajo aparejado tensiones entre los niveles o geografías de regulación (nacional, regional, local) para articular esas políticas regionales; y *tercero*, que existe un *gap* muy grande entre las ideas políticas sobre el espacio regional de la gobernanza y la concreción de las políticas en el espacio regional.

La propuesta del trabajo no es solo *crítica*, por el contrario. Reconociendo ciertas virtudes en el espíritu planificador del Estado nacional hacia las políticas regionalistas el trabajo revisa algunas debilidades sobre las interacciones y dinámicas macro contextuales de la política económica y micro experimentales de una región, y afina asperezas entre las ideas de Estado, gobernanza y espacio regional para repensar hacia futuro las políticas de regeneración económica regional en Argentina.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la segunda sección se describe y analiza la transformación hacia la idea de gobernanza en el desarrollo

regional, describiendo en particular la aparición de esa idea en las políticas de regeneración económica regional para el caso argentino. La tercera sección analiza ese giro para el caso de Santa Fe. La cuarta sección describe y analiza las dificultades y problemas que ese giro ha tenido en la provincia de Santa Fe. La quinta sección a modo de conclusión ensaya algunas ideas para repensar la política regional.

## 2 EL GIRO POLÍTICO HACIA LA GOBERNANZA REGIONAL Y EL SURGIMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE REGENERACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA

Un buen punto de partida para describir los problemas de las políticas de regeneración económica regional en Argentina puede ser la descripción de la manera en que se dieron esas transformaciones del Estado hacia la gobernanza como pretexto para mejorar la eficacia de las políticas regionalistas.

Lentamente, en los últimos 30 años, el debate académico y político del desarrollo económico de ciudades, regiones y sistemas urbanos fue reconociendo que en la definición y aplicación de políticas y/o programas, y la prestación de servicios, predominaban *esquemas poli-céntricos* dinamizados por una pluralidad de actores en supuesta igualdad de condiciones de diálogo localizados a diferentes niveles institucionales que generaban acuerdos innovadores aparentemente democráticos que daban soluciones *prácticas* a situaciones que anteriormente eran en su mayoría provistas por el Estado (nacional, provincial y local). Ya desde fines de los 70s y principios de los 80s, en el marco de un intenso proceso de transformaciones tanto en las formas de producción keynesiano-fordistas como en la *morfología* de intervención del Estado (sobre todo nacional) en las economías capitalistas fue ganando lugar incipientemente el concepto de *gobernanza* para definir esos *esquemas poli-céntricos*, permitiendo reanimar los espacios de intervención del Estado tendiente a hacer la actividad de gobierno más reflexiva, participativa y democrática en su interacción con la sociedad civil. Los debates de la literatura especializada indicaban que dichos esquemas parecían más efectivos en la realización de la política y la prestación de servicios comparada con la esclerótica, jerárquica y en ocasiones autoritaria forma estatal (Hajer & Wagenaar, 2003; Healey, 2006)<sup>1</sup>. Entrados los 90s, los nombres y esquemas vinculados a la *gobernanza* emergieron con mayor nitidez, se consolidaron en los enfoques del desarrollo (y del desarrollo regional) y justificaron (y demandaron) el surgimiento de mayores estructuras descentralizadas.



No pocos estudios comenzaron a relacionar *Gobernanza con Desarrollo* a partir de analizar los indicadores económicos de los países tanto en estudios macro comparados (comparar Kaufman & Kraay, 2002; WorldBank, 2000) como con estudios de caso específicos por países. A veces se utilizó la idea de *gobernanza* en sentido amplio incluyendo no solo las modificaciones hacia las formas de gestión articulada y reflexiva de la política pública sino también los análisis vinculados a lo que cierta parte de la literatura fue denominando «*buena gobernanza*», incluyendo desde las propuestas de reformas burocráticas *weberianas* (Evans & Rauch, 1999), a los análisis de mejora de las instituciones anticorrupción y las que focalizaban en asegurar los derechos de propiedad y estabilidad al sistema jurídico contractual (Rose–Ackerman, 2016), hasta los análisis de la gobernanza en la descentralización fiscal (Huther & Shah, 1998), entre otros. La idea de «*buena gobernanza*» se amplió (o infló) al nivel de incluir aspectos del accionar del gobierno en temas como participación, democracia, descentralización, respeto por los derechos humanos, género, equidad racial, legislación climática, seguridad ciudadana, etc. Con razón, no pocos analistas indicaron que eso implicaba un desvío o alejamiento de la discusión central de las instituciones y del concepto propio de gobernanza (Grindle, 2010).

Ahora bien, la materialización de estas ideas o representaciones de la gobernanza fue variada y dependiente de su contexto político, económico e institucional (ver van Lindert & Verkoren, 2012) y de las fortalezas y/o debilidades de los Estados y sistemas políticos para implementar esas ideas. En el caso *argentino* por ejemplo, estas formas de gobernanza emergieron principalmente en el marco de los procesos de reforma sobre el Estado durante fines de los 80s y principios de los 90s. Brevemente, la primera generación de reformas importantes sobre el Estado focalizó —como es sabido— en un fuerte achicamiento de la estructura estatal y una descentralización de funciones hacia las instancias inferiores fundado en la necesidad de reducir el aparato estatal (gasto nacional), lo que dio paso a que la idea de gobernanza apareciera como una especie de reservorio de la delegación de funciones del Estado, sobre todo a nivel regional. Las siguientes generaciones de reformas en Argentina se ocuparon de intentar mejorar los aspectos técnicos de la provisión de servicios, con mayor énfasis en la subsidiariedad de la intervención, la preocupación por la *eficiencia* y la *eficacia* de las acciones estatales. En ese marco, sobre todo las corrientes de inspiración institucionalista, vieron quizá con buenos ojos a la gobernanza como aquel concepto que representaba la articulación reflexiva entre Estado y sociedad civil que se estaba intentando forjar (ver Burki & Perry, 1998). A su vez, los posteriores modelos de administración

pública orientados por las ideas del *gerenciamiento público*, con un arsenal conceptual diferente, acompañaron este proceso de mutación del gobierno a la gobernanza, dando mayor relevancia a los mecanismos de implicación de los actores sociales receptores de los bienes y servicios otrora propiciados por el Estado. Así aparecieron y se reafirmaron las ideas de la *accountability* o rendición de cuentas hacia la sociedad civil, repartiendo la distribución de riesgos y recompensas entre el Estado y los actores no estatales, e incentivando a los ciudadanos (en ocasiones devenidos en *clientes*) a adquirir mayor *responsabilidad* por las acciones estatales, sobre todo a nivel local donde se instaba a esta instancia a convertirse en el principal motor para que la sociedad civil *participe* efectivamente en asuntos que conciernen a sus propios entornos de vida y de producción (de Mattos, 2004). Reafirmando incluso esa tendencia, más recientemente reapareció la preocupación por la *transparencia* de la administración pública vinculada ahora a las ideas de *gobierno abierto* (Concha & Naser, 2012; Oszlak, 2013) tendiente precisamente a que el Estado pueda ser constantemente *interactuado* por la sociedad civil en forma —aparentemente— más democrática y reflexiva, y conjugando en definitiva con algunos de los principios básicos de la gobernanza.

Ahora bien, si la gobernanza a nivel nacional en Argentina se desplegó mayormente al amparo de las reformas neoliberales de los 90s de achique y «devolución» de funciones por parte del Estado a la esfera social y económica privada potenciada luego por las (aun) incipientes reformas ofrecidas por las orientaciones conceptuales de la *nueva gerencia pública, en los debates del desarrollo regional y local*, ámbito que nos incumbe aquí, el concepto de gobernanza fue ganando lugar privilegiado a través de una inmensa variedad de expresiones y conceptos regionalistas que intentaban reflejar esta nueva orientación en la forma de gobernar y de emprender proyectos políticos. Concretamente, el planteo *regionalista* habilitó también un camino hacia la gobernanza desde varios cuerpos conceptuales: por ejemplo, desde los trabajos de las nuevas formas de organización regional de la producción (flexibles) para la generación de riqueza (Piore & Sabel, 1984), desde los aportes de las ventajas de la proximidad para la reducción de costos de transacción y economías externas (Scott, 1988), desde los análisis de las ventajas de la interacción de los actores económicos como elemento de generación de innovación y aprendizaje colectivo (conocimiento tácito) que podía generar mejoras a nivel de productos y procesos en las empresas facilitado por una infraestructura institucional local que permitiera la circulación de información y mejorara la oferta de servicios empresariales (Cooke & Morgan, 1998; Storper, 1997),

entre otros. En ese marco, el regionalismo auspició desde sus comienzos la necesidad de la *delegación de funciones* desde el Estado central hacia las instancias inferiores para poder avanzar en la apertura del potencial de los territorios como *sujetos activos del desarrollo*.

En el caso argentino y latinoamericano, el planteo regionalista demandaba revertir la *matriz estado-céntrica* de estas sociedades<sup>2</sup>. Y prescribía una descentralización de acciones hacia los niveles donde se indicaba que era más oportuna la inclusión de mayores voces posibles y se habilitaba la concertación democrática de los actores intervinientes, al tiempo que se generaban los mecanismos para que esa toma de decisión concertada y esa amplitud de voces, ocurra. Lo local, lo regional, lo *territorial*, etc. —en ocasiones tratados indistintamente— era visto como la arena quizá más apta para lograr la expresión de voces y la eventual concertación de propuestas. Comenzaron entonces a aparecer expresiones y conceptos como el de gestión estratégica, concertación público-privada, articulación de intereses, desarrollo cooperativo, negociación conjunta entre actores sociales, gestión de interacciones, redes locales o mecanismos de coordinación horizontal, gestión territorial, acción colectiva, sinergia social, etc., por mencionar solo algunos de los usos que el lenguaje del desarrollo regional comenzó a adoptar parafraseando a la gobernanza.

Las *formas* que adquirieron las dinámicas de gobernanza en el marco del desarrollo regional en Argentina fueron variadas. En ocasiones consolidaron en redes *informales*; a veces solo funcionaban para un proyecto o programa específico (ej., las consultas, plebiscitos, sesiones municipales abiertas, foros temáticos, asambleas, etc.); en otras ocasiones las estrategias de gobernanza aparecían materializadas como *instituciones formales* que podían incluir una variedad de actores (ej. agencias y/o asociaciones de desarrollo, foros de competitividad empresarial, unidades de vinculación, incluso cámaras empresariales, fundaciones, etc.). No pocas veces estas estrategias de gobernanza poseían gran capacidad para captar fondos de financiamiento (incluso externo) y hasta ejecutaban quizá más fondos que los propios organismos públicos de gobierno, e incluso tenían mayor capacidad técnica-operativa burocrática que las propias oficinas estatales. Las estrategias de gobernanza podían incluir una variedad de áreas temáticas en la prestación de servicios y podían tener articulaciones verticales y horizontales de variada intensidad y geometría institucional. En la práctica, la planificación del desarrollo regional bajo las dinámicas de gobernanza fue requiriendo una adaptación, al menos desde el Estado, de las herramientas tradicionales de gestión, dando paso a la aparición de una innumerable cantidad de *análisis de diagnósticos* y de documentos preparato-

rios de planificación, y una diversidad de desarrollo de *manuales* de «buenas prácticas», en ocasiones orquestadas desde los organismos de financiamiento internacional que no pocas veces derivaba en un despliegue de formas del tipo «one size fit all» o «a 10-step planning process» (ej. United.Nations, 2008)<sup>3</sup> y que dejaba poco espacio para maniobras a los gobiernos regionales y locales para adaptar sus planes a sus propias condiciones contextuales.

Lo cierto es que la combinación de las transformaciones espaciales y morfológicas del Estado, la necesidad de avanzar en la descentralización y *empoderamiento* a los actores sociales, sumado al fuerte y consolidado emergente regionalista, fueron dando paso a un paradigma muy utilizado en las teorías del desarrollo regional que sustituía la idea de la posibilidad de la activación del crecimiento y el desarrollo económico solo desde «arriba» y solo desde el «Estado», por la idea de la posibilidad de generar los mismos resultados a partir de la dinamización de acuerdos, arreglos, articulaciones, estrategias y multiplicidad de formatos organizacionales o configuraciones institucionales que, a la par del Estado (y en ocasiones suplantándolo), tenían capacidad de *generar regulaciones, dinamizar actores económicos, dirigir comportamientos, y encauzar intereses* en escalas sub-nacionales de actuación: el barrio, la ciudad, la región, la metrópolis, etc. (Cardoso Cançado, Tavares, & Dallabrida, 2013).

### 3 DINÁMICAS DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)

La provincia de Santa Fe (Argentina) (Figura 1), no ha sido ajena a estas estrategias de transformaciones hacia las dinámicas de la gobernanza, sino todo lo contrario. Localizada en la zona central argentina y con una de las economías más importantes del país (segunda en su aporte al PBI nacional y tercera en términos poblacionales) fue epicentro de una serie de dinámicas que convergían en señalar la importancia de la gobernanza regional en las políticas de desarrollo económico regional, e incluso de ejemplificar ese doble proceso direccional de las transformaciones estatales que mencionamos al inicio: el que se producía *desde el Estado nacional hacia las instancias inferiores, y desde el propio Estado hacia una mayor articulación con la sociedad civil*. Veamos brevemente estas dinámicas (un intento sencillo por graficar estas situaciones se propone en la Figura 2):

- Primero, luego del 2003 desde el Estado nacional se propuso un modelo de acumulación que los economistas llamaron *nuevo desarrollismo* (como intento de reivindicación moderna del período de sustitución de importaciones de décadas pasadas) (Orovitz Sanmartino, 2009; Varesi, 2010) y que estuvo caracterizado por la aplicación de un paquete relativamente heterodoxo de medidas que incluyó una política monetaria expansiva con cierto equilibrio fiscal, un tipo de cambio más alto (por devaluación) que redefinió la relación interna/externa del sector industrial, y una tendencia (aun con dificultades) hacia un ensayo de reindustrialización de la economía por sustitución de importaciones, con intentos de valorizar al sector productivo por sobre el financiero, con incentivos a la reutilización de la

capacidad ociosa y con un fuerte apoyo a la promoción de las pequeñas y medianas empresas (ver Alfini, 2013; Schorr, 2013). Incluyendo también un mayor estímulo a la demanda doméstica, con recomposición del poder de compra de la población (al menos hasta el 2013), subsidios a servicios básicos y una fuerte intervención social universal inclusiva hacia los sectores más vulnerables.

- Segundo, en ese planteo «desarrollista» hubo un fuerte impulso a las *regiones industriales* como fundamento de la mejora de competitividad a partir de fomentar las articulaciones público-privadas: por ejemplo, se aplicaron más de 111 programas de promoción de esquemas asociativos empresario-institucionales a nivel local (sistemas productivos locales, clusters, distritos industriales, etc.) (Naclerio & Trucco, 2015). Aspectos de la nueva política industrial y regional que fueron expresados en un plan industrial (MI, 2011), un plan de desarrollo (MPFIPS, 2004), un plan nacional de ciencia y tecnología (MCTeIP, 2012), y un Plan Estratégico Territorial (PET) (MPFIPS, 2011).

- Tercero, se impulsaron una gran cantidad de «nuevas» *iniciativas institucionales* que complementaban la acción del Estado en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo regional. Entre las más significativas figuraba el impulso

### Figura 1.

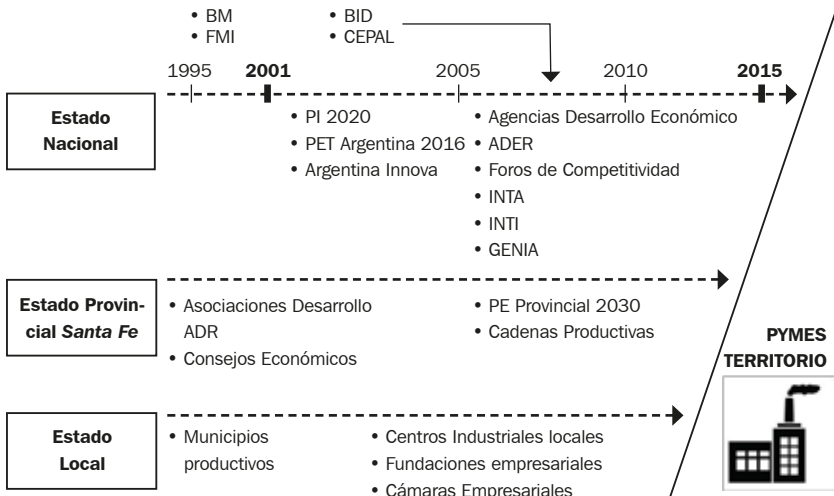
Localización de la Provincia de Santa Fe (Argentina)



dado a las Agencias de Desarrollo Económico Regional (ADERs) (ley nacional N° 25.300) una red de entidades tendientes a mejorar la vinculación del Estado Nacional con las PYMES en la búsqueda de competitividad (ver Figura 3). También emergieron los Foros de Competitividad por sector económico, que articulaban intereses entre los representantes de cada actividad económica y el territorio específico. Se crearon también las oficinas *GenIA* (Generadores de Industria Argentina) del Ministerio de Industria de la Nación (mini sedes ministeriales) que trabajan para detectar estrategias productivas y planes de inversión con los empresarios locales. Y se reordenaron «viejas» instituciones estatales para orientarse a la promoción de las necesidades regionales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y el Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Todos los cuales intentaban articular a municipios y/o comunas, sociedades rurales, centros económicos locales, empresarios, y una gran cantidad de actores locales en el diseño y ejecución de políticas de regeneración económica regional basada en la gobernanza.

## Figura 2.

Esquema de las *políticas e instituciones* surgidas en los tres niveles estatales para impulsar en Santa Fe (Argentina) la regeneración económica regional a partir de dinámicas de gobernanza en el período nuevo desarrollista (2001–2015)



**Fuente:** elaboración propia (2018)

Por su parte, desde el Estado provincial también han existido en los últimos años aspectos claves que definieron su orientación hacia las políticas de regeneración económica regional en base a las dinámicas de gobernanza:

- Primero, desde fines de los 90s hubo un fuerte impulso desde el Estado provincial de Santa Fe hacia las denominadas Asociaciones para el Desarrollo regional (ADR); organismos éstos que emergieron como entes autárquicos que manejaban fondos del Estado provincial para desarrollar proyectos de desarrollo regional basados en la articulación del Estado con los agentes económicos locales (empresas). En una clara señal hacia la importancia de las dinámicas de gobernanza regional, la provincia de Santa Fe logró crear un entramado de 19 entidades ADR, cubriendo casi el 60% de las localidades (ver Figura 3), sobre las cuales se ejecutaron sucesivos programas de apoyo a la producción (ver Ley provincial N° 2385/05).

- Segundo, desde el 2008, el Estado provincial puso en marcha un Plan Estratégico Provincial (PEP) «*Santa Fe Visión 2030*» que impulsó procesos de regionalización y descentralización de políticas públicas para orientar mejor la acción del Estado hacia el sector productivo (Gobierno.de.Santa.Fe, 2008), fortaleciendo nuevamente esas Asociaciones para el Desarrollo a las que definía como *organizaciones que generaban sinergias locales y regionales al entramado productivo* y marcando la importancia estratégica que tenían las dinámicas de gobernanza pública (Bonfatti & Galassi, 2012, p. 78). A su vez, complementando la articulación público-privada, una de las mayores propuestas del Plan (PEP) era la de *regionalización* de la provincia, esto es, la conformación de nuevos espacios regionales diferentes de la división jurídico-política tradicional, generándose cinco (5) macro-regiones y/o nodos estratégicos, con instituciones descentralizadas, que redefinirían la manera de hacer política regionalista.

- Tercero, también en 2008 se adoptó una nueva forma de planificar la política industrial y regional en base a la idea de «cadena de valor», como una forma de entender el entramado productivo en base al tipo de producto que realiza cada grupo de empresas y de sus vinculaciones hacia atrás y hacia adelante del proceso productivo (proveedores, productores, intermediarios y clientes). La idea habilitó la adaptación de la estructura del Ministerio de Producción regional a esas cadenas de valor para mejorar la inserción del Estado en la comprensión y acompañamiento de esas dinámicas productivas. Y se conformaron a su vez los denominados *Consejos Económicos* en cada cadena de valor, instancias integradas por instituciones y agentes representativos de cada sector y territorio para diseñar más participativamente políticas específicas (Bertero, 2007, p. 9). Es decir, existieron desde el Estado provincial numerosos

hechos tendientes a poner a la gobernanza regional en el centro de la escena para el diseño de políticas<sup>4</sup>.

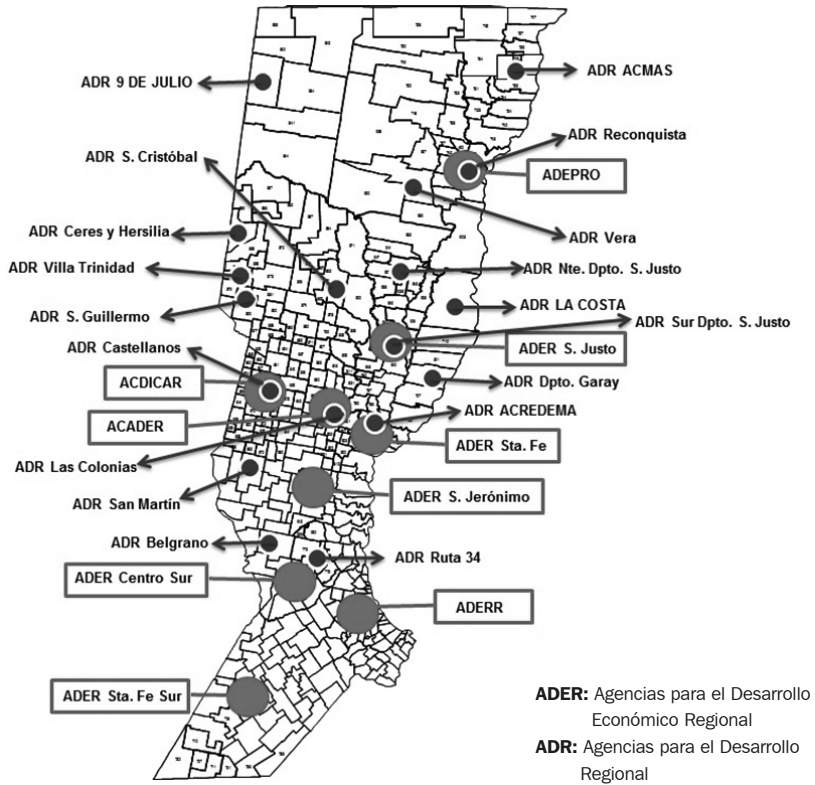
A su vez, desde mediados de la década del 90 en adelante los Estados municipales de Argentina habían comenzado a implementar transformaciones que incluían una asunción de funciones mayores a las ya tradicionales de «ABL» (Alumbrado, Barrido y Limpieza), creándose por ejemplo en estas instancias estatales las denominadas *Secretarías de la Producción*<sup>5</sup>, contribuyendo así al proceso descentralizador y asumiendo los municipios un rol importante en el diseño y ejecución de políticas económicas locales, a partir de generar —en línea con el planteo de la gobernanza— redes de actuación *horizontal* con los actores económicos (fundaciones, cámaras empresariales, sociedades rurales, centros industriales, etc.) (Costamagna, 2007). La figura del secretario de producción respondía a un perfil de *articulador local* con un fuerte conocimiento del entramado institucional parroquial en el cuál debía operar y con capacidad para crear acuerdos y alianzas de trabajo conjunto en ese escenario. Como dato, para el año 2000 en Santa Fe se habían constituido casi 50 Secretarías de la Producción municipales y casi 20 en las comunas (instancias administrativas inferiores al municipio).

Ahora bien, ¿por qué decimos que esta situación de multiplicidad de dinámicas de gobernanza surgidas en los últimos años sobre el escenario de la provincia de Santa Fe (Argentina), tanto de *políticas* como de *instituciones* provenientes del ámbito nacional o regional, y reorientadas a promover la regeneración económica regional, ha resultado problemática? Y en todo caso, ¿por qué ha sido problemática específicamente para Santa Fe? Mencionamos desde el inicio que exploraríamos tres tensiones a nivel empírico: i) el rol del Estado regional en el auspicio de la gobernanza, ii) la relación entre las geografías de regulación (Estado nacional, regional, local); y iii) el *gap* entre las ideas políticas sobre el espacio regional de la gobernanza y la concreción de las políticas en el espacio regional. Veamos cada una de ellas.



**Figura 3.**

Ubicación de las Asociaciones (Provincia) para el Desarrollo Regional de Santa Fe y de las Agencias (Nación) de Desarrollo Económico Regional



Fuente: elaboración propia (2018)

## 4 POLÍTICAS REGIONALES Y GOBERNANZA: UN PRIMER ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE (ARGENTINA)

### 4.1. LAS TENSIONES VINCULADAS AL ROL DEL ESTADO COMO PROMOTOR DE LA GOBERNANZA

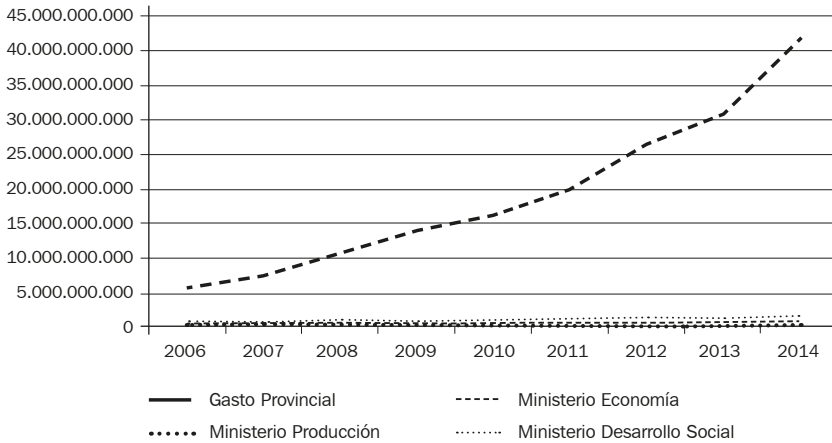
La literatura que hemos reseñado advertía sobre las posibles ventajas de las dinámicas de gobernanza para la implementación de políticas económicas regionales, en tanto y en cuanto sea posible contar con un actor (el Estado regional) que *fomente y facilite* esas instancias de gobernanza (sensibilización, capacitación, difusión, etc.), que *coordine* esas acciones de articulación en relación a un plan y/o rumbo definido o definible, y que *controle* (a través de un entorno legal, o de la dirección estratégica, o del direccionamiento del financiamiento, o del monitoreo de acciones, e incluso a través de mecanismos de seducción política) a los actores de la gobernanza y sus interacciones de manera que no se generen lógicas contradictorias o de cooptación de intereses.

Para el caso particular de Santa Fe, como primer estudio exploratorio, una hipótesis que sostendremos es que la intención de empoderar a los actores de la sociedad civil (agentes económicos) no ha pasado de una declaración de intención y no ha logrado terminar de fortalecer verdaderamente a los agentes intermedios (instituciones de apoyo a Pymes), o empoderar a los agentes últimos, los actores económicos (empresas) para ejecutar políticas de desarrollo económico regional. Por ejemplo, revisando un aspecto central vinculado al *financiamiento* a las dinámicas de gobernanza, es posible notar que el Estado santafesino se caracterizó por asumir una conducta errática con notoria intermitencia y discontinuidad en el fortalecimiento de estas instituciones intermedias.

Los estudios indican que, si bien las Asociaciones (ADRs) eran visualizadas como actores «claves» del trabajo en red para el desarrollo territorial, en la práctica han sido escasamente representativos los recursos que se han movilizado para financiar su accionar (Ockstat, 2015). Las Asociaciones (ADRs) obtenían recursos del Ministerio de la Producción de la provincia de Santa Fe, un ministerio que, comparadamente (ver Figura 4), fue de los que menos disponibilidad de recursos tuvo en el gasto público provincial durante el período analizado. En ese marco inicial de poco financiamiento para el Ministerio de la Producción, los recursos destinados a las ADRs también fueron muy escasos (Figura 5). Solamente en 2008 los recursos llegaron a representar un porcentaje medianamente significativo del total disponible en la cartera productiva. Y ocurrió en tanto, en ese año el Estado Provincial debió dar respuesta a una situación extraordinaria de emergencia agropecuaria por fenómenos climáticos (inundaciones o sequías) y cuya asistencia canalizaba a través de las ADRs. Eran desembolsos para paliativos a situaciones de crisis antes que acciones estratégicas de política económica regional.

**Figura 4.**

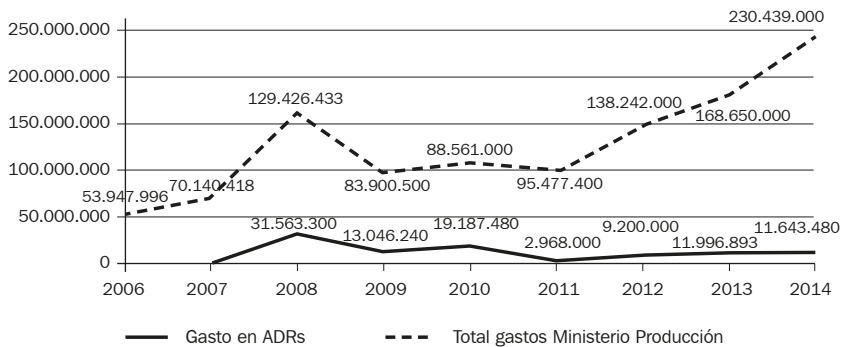
Santa Fe (Argentina). Evolución del gasto público provincial total (\$) comparada con ministerios seleccionados (2006–2014)



Fuente: elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto de la Provincia para los años considerados (2018)

**Figura 5.**

Santa Fe (Argentina). Evolución del gasto público provincial (\$) para financiar las Asociaciones para el Desarrollo regional (ADRs). Comparación con gasto total Ministerio Producción provincial (2006–2014).



Fuente: elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto de la Provincia para los años considerados (2018)

Es decir, a pesar de la fuerte presencia simbólica de las asociaciones (ADRs) y de su importancia estratégica para el desarrollo regional provincial en el discurso político provincial, éstas han tenido un rol más bien accesorio antes que de actores claves para vehicular programas y herramientas de apoyo que estimulen un crecimiento en el sector productivo de Santa Fe.

#### 4.2. LAS TENSIONES VINCULADAS A LA «ARTICULACIÓN VERTICAL» DE POLÍTICAS ENTRE LAS DIFERENTES GEOGRAFÍAS DE REGULACIÓN

El segundo problema en este corrimiento de las políticas regionales generadas desde el Estado (como actor central único) hacia las políticas implementadas con dinámicas de gobernanza de múltiples actores y múltiples geografías de regulación ha estado vinculado a la escasa articulación de los niveles estatales. Hemos visto que tanto los planes estratégicos nacionales como los planes estratégicos provinciales para Santa Fe han insistido en dar prioridad a la búsqueda de asociatividad público-privada en los niveles inferiores o «territoriales», esto es, a impulsar estrategias descentralizadoras hacia las dinámicas de gobernanza regional o local. Aunque casi sin financiamiento —como vimos en el punto anterior— dichas estrategias de fomento a la gobernanza descansaban principalmente en el potencial parroquial y endógeno de los actores del espacio local y de las articulaciones y mediaciones que los actores económicos, sociales y políticos sean capaces de construir. Según un logrado consenso del *mainstream* del desarrollo regional ello permitiría desbloquear el potencial «inato» de cada región (otrora constreñido por el asfixio del Estado nacional) para lograr insertarse *adecuadamente* en los cambiantes procesos de globalización.

El problema es que el resultado de dicha estrategia para el caso de Santa Fe fue una explosión de agentes y de complejas articulaciones que generaban redes de actuación (y de representación de intereses) cada cual pujando y compitiendo por re-direccionar los procesos de desarrollo regional y local sobre un mismo territorio, y con escasa articulación vertical de instancias reguladoras. Un análisis de caso del período bajo estudio (ver Vigil & Priolo, 2014) para la zona central de la provincia de Santa Fe ha mostrado estas dificultades indicando, por ejemplo, que durante la implementación de los programas y las políticas a través de las Agencias para el Desarrollo Regional (Nación) y de las Asociaciones para el Desarrollo (provincia) ocurría que, por un lado, cada red de vínculos que lograban construir las *Agencias* (instituciones del ámbito nacional) y las *Asociaciones* (instituciones del ámbito provincial) actuaba más o menos independientemente una de otra sobre el mismo espacio territorial

y sobre la misma área temática, sin articulación horizontal (ej. Figura 6). Por otro, los recursos que provenían del Estado nacional hacia las Agencias de Desarrollo (instituciones regionales pero impulsadas por el nivel nacional) «salteaban» al gobierno regional y local y se articulaban directamente con los empresarios locales y sus fundaciones o asociaciones (Figura 7), e implementaban programas con prioridades impulsadas desde el Estado nacional, como el financiamiento para inversiones productivas de PYMEs con fondos del Banco Central de la Nación Argentina (Financiamiento Productivo del Bicentenario), o las líneas de crédito dirigidas a emprendedores industriales para abrir nuevos mercados (*PRODER* del Banco Nación), o los créditos blandos para inversión en PYMES del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, o la línea de crédito de la Secretaría de Industrias de la Nación (Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad), que brindaba asistencia técnica para inversiones, entre otros.

Es decir, la supuesta descentralización del Estado hacia las dinámicas de gobernanza ocurrió paradójicamente *obstruyendo* la oportunidad que se pretendía generar a los Estados locales o municipales (por ejemplo, a través de sus Secretarías de Producción) de conformarse como instancias autónomas y (verdaderamente) descentralizadas para articular actores económicos y resolver problemas de competitividad económico-productiva. Decimos paradójicamente porque el programa político-económico del gobierno regional de Santa Fe desde 2007 hacía especial hincapié en el proceso de fortalecimiento de las instancias inferiores (locales), la potenciación de la iniciativa local, el asociativismo y las dinámicas de redes entre actores del territorio (ver Bonfatti & Galassi, 2012, p. 75). Sin embargo, en este caso analizado, las instancias inferiores del Estado quedaban reducidas a acoplarse a las propuestas de políticas y programas de los financiadores de las agencias (Estado Nacional) y asociaciones (Estado Provincial). Y les generó otro conocido problema vinculado a la necesidad de *alineación política* de las instancias inferiores con el gobierno superior de turno para obtener recursos financieros para sus territorios.

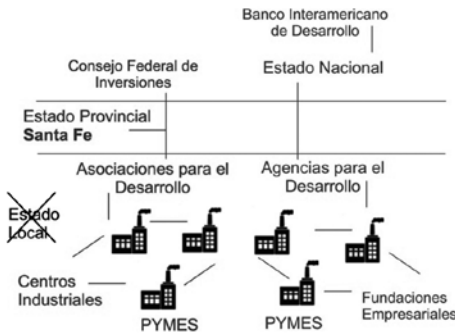
Otro indicio de esta complejidad irresuelta en la articulación vertical para el caso de Santa Fe en la misma época de análisis fue visualizada en la relación entre *política sectorial* y *política regional*. Por ejemplo, mientras que desde el Estado nacional se impulsaban para la provincia de Santa Fe los esquemas asociativos del tipo aglomeraciones productivas, en cualquiera de sus manifestaciones conceptuales más conocidas<sup>6</sup>, desde uno de los organismos autónomos del propio Estado Nacional (el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA), y que encaraba las estrategias de gobernanza territorial

de articulación de actores para la política agropecuaria, no se veía con *buenos ojos* la política de aglomeraciones productivas para Santa Fe, y en referencia a esos programas se indicaba: «[la] alta concentración de las fábricas y proveedores en la provincia de Santa Fe, *no contribuye al desarrollo territorial que se busca* [...]» (ver Bragachini, 2008, para el INTA).

La tendencia hacia la implementación de políticas de regeneración económica regional basadas en las dinámicas de gobernanza mostró —como documentamos en esta secuencia de indicios— tensiones en la articulación de instancias estatales.

**Figura 6.**

Representación de la red de vínculos de Asociaciones y Agencias en la provincia de Santa Fe



**Figura 7.**

Representación del salto al Estado regional por las agencias de desarrollo del Estado nacional



#### 4.3. LAS TENSIONES VINCULADAS A LA DISTANCIA ENTRE LAS IDEAS POLÍTICAS SOBRE EL ESPACIO REGIONAL DE LA GOBERNANZA Y LA CONCRECIÓN DE LAS POLÍTICAS EN EL ESPACIO REGIONAL

La cuestión sobre la *conformación de los espacios regionales* fruto de las dinámicas de gobernanza aun ha sido poco estudiada en la literatura de la gobernanza. Esto es, la manera en que las nuevas articulaciones de la gobernanza iban dando paso a la aparición de innumerables formas espaciales relacionales. Por ejemplo, la literatura comenzó a reconocer las formas espaciales emergentes de la articulación de consorcios intermunicipales para la gestión asociada de servicios públicos (ver Brandão, 2011), o las formas regionales de las *aglomera-*

*raciones* de empresas de variada intensidad y geografía, o las formas espaciales provenientes de los corredores de comercio, o de la diversidad de cadenas de agregación de valor, o de regiones transfronterizas, corredores bioceánicos, incluso de *redes de prácticas* (de profesionales, de técnicos, de comerciantes, etc.) que llegaban a tener asentamientos espaciales temporales (configuraban aglomeraciones territoriales circunstanciales a partir de conferencias, ferias, exhibiciones, congresos, etc.) (Amin & Roberts, 2008) (Harrison, Smith, & Kinton, 2017) (Maskell, Bathelt, & Malmberg, 2006) y hasta configuraciones espaciales generadas a partir de las denominadas relaciones de *ciudad a ciudad* (hermanamientos entre partes iguales) que promovían intercambios útiles (culturales o de capacitación para empresas o entre universidades o centros de transferencia) (Bontenbal, 2009). En el ámbito del desarrollo regional un fuerte impulso a estas nuevas configuraciones espaciales lo dio la literatura vinculada a la innovación y el aprendizaje que sugería que esas configuraciones podrían provenir de dinámicas no locales o distantes (Gertler, 2008) y por tanto deberían fomentarse prácticas que *abran* la dinámica de interacciones y conexiones hacia eventuales redes des-localizadas.

Lo cierto es que a medida que se consolidaban estas interacciones iban dando lugar a nuevas configuraciones espaciales relacionales con reclamos de intereses (sobre infraestructura, transporte, movilidad, seguridad, consumo, logística, etc.) y con capacidad de presión para atraer y conquistar políticas públicas para esas nuevas configuraciones espaciales generadas, y que muchas veces generaban nuevos desafíos a las formas de gobierno tradicional de la geografía de las divisiones jurídico-políticas y territoriales.

Ahora bien, en buena medida, el Estado de la provincia de Santa Fe pareció entender estas nuevas dinámicas de la espacialidad y la gobernanza, y hubo durante la segunda mitad de los 2000s un intento (quizá el más importante de la historia de la provincia de Santa Fe) por reconstruir y re-caracterizar la *espacialidad* político-económica provincial para el desarrollo de políticas de regeneración económica regional atendiendo a algunas dinámicas de gobernanza que se venían dando, y a otras dinámicas que pretendía fortalecer. Sin embargo, existieron muchos bemoles en la vinculación entre la política y la práctica, y el *gap* entre la declaración y la acción volvió ineficiente a la gobernanza.

- *Ejemplo 1:* con la aparición en 2008 del Plan Estratégico Provincial (PEP) de Santa Fe (ver Gobierno de Santa Fe, 2008) se avanzó hacia un proceso de regionalización que —como vimos— dividió la provincia en *espacios socio-económicos*, cada cual concebido como «...*un sistema flexible, de*

*fronteras dinámicas y permeables que reconstruyen los itinerarios de los actores locales y regionales...»* (Bonfatti & Galassi, 2012, p. 182); lo que para algunos observadores aparecía como una novedosa mirada *relacional* en la conformación del espacio regional (ej. Signorelli, 2013). Casi 10 años después de implementado, el planteo formal de regionalización se mantiene, e incluso las regiones fueron dotadas de una estructura estatal para funcionar (ej. áreas de coordinación regional, de planificación y de gestión territorial en cada región propuesta). Sin embargo, en la práctica la división de las regiones solo ha funcionado en estos diez años para que las estructuras estatales diseñadas para funcionar en su nombre dialoguen y discutan con los actores sociales, pero en términos «concretos» *no ha terminado de materializarse ninguna política que justifique la regionalización propuesta.*

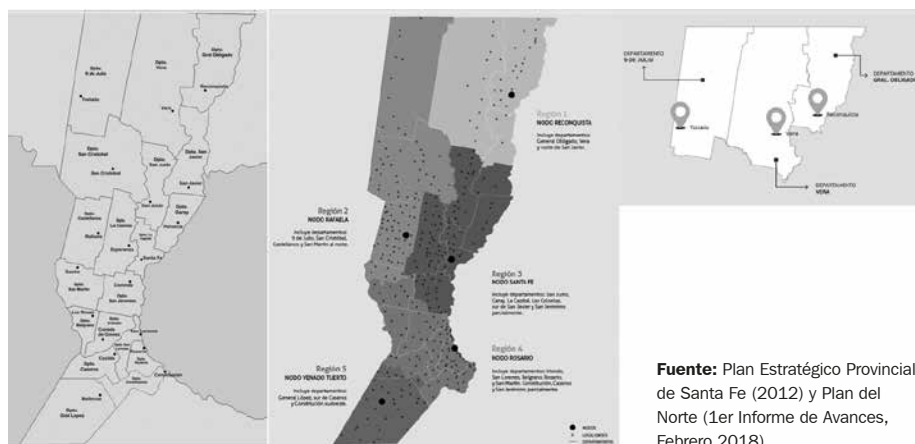
Incluso en su actualización en 2012 el PEP insistía en la idea de una provincia «conectada» (Bonfatti & Galassi, 2012, p. 165 ss) dentro de lo que se incluiría como aspecto central una revisión de la infraestructura vial, el desarrollo portuario y fluvial, una reconversión ferroviaria, y una mayor integración aerocomercial; y se proponía partir de un *Estudio Integral de la Logística de Cargas* que releve la situación actual y la identificación de demandas, flujos, corredores y necesidades, permitiendo la definición de estrategias para el desarrollo provincial. Se reconocía incluso la importancia de la incorporación del concepto de *espacio geográfico* en la administración pública provincial a partir —entre otras cosas— de auspiciar la incorporación de *tecnologías geoespaciales* a través de la Infraestructura de Datos Espaciales de la provincia de Santa Fe (IDESF)<sup>7</sup>; como apoyo en la planificación y la gestión de políticas públicas para el desarrollo de los territorios (Bonfatti & Galassi, 2012, p. 176). Sin embargo, los avances en materia *espacial* desde el Estado provincial son escasos y muchas de las cuestiones mencionadas están aun en etapa embrionaria (Bonfatti & Galassi, 2015).

Más aun, el Estado provincial ha mantenido las delimitaciones tradicionales por departamento para la implementación de buena parte de sus programas y políticas, o bien ha creado nuevos espacios regionales, como en el caso de la instrumentación del Plan del Norte (Decreto N°: 0015/2016) tendiente a revertir el retraso relativo del norte provincial y que ideó una *nueva configuración espacial* con nuevas instituciones específicas a esa configuración espacial (ver Figura 8). El plan del norte contiene más de 130 proyectos, consensuados con múltiples actores públicos y privados del territorio, que contemplan obras de infraestructura, políticas productivas y la implementación de proyectos y programas sociales, en las áreas de educación, salud, vivienda, medio ambiente, cultura, deportes y seguridad.



**Figura 8.**

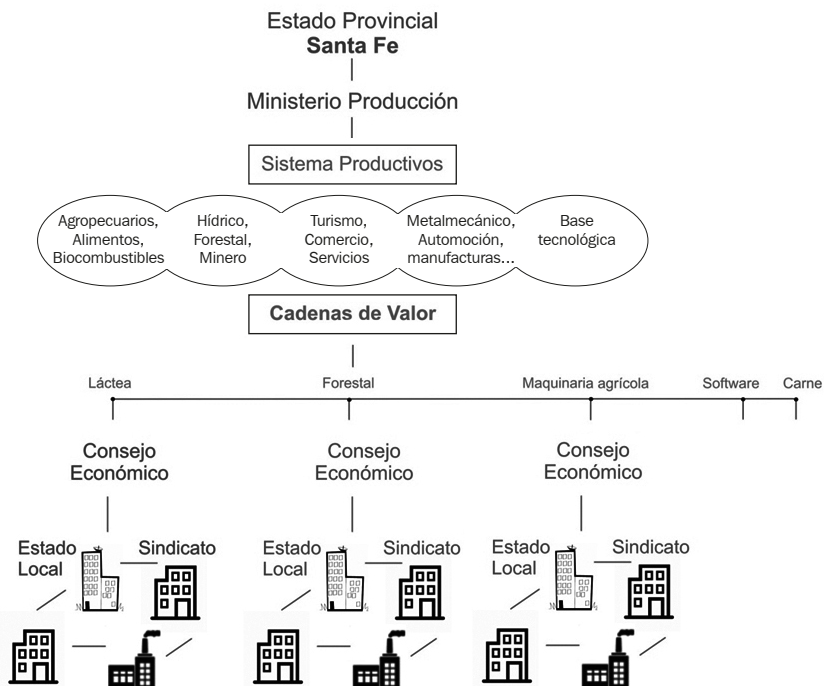
Regionalización jurídico-política de la provincia de Santa Fe (izquierda), regionalización de Santa Fe según el plan estratégico 2008–2012 (centro) y regionalización del norte de Santa Fe según Plan del Norte 2017 (derecha).



• *Ejemplo 2:* desde el año 2007 la provincia de Santa Fe comenzó a planear una reestructuración de su política productiva tomando como base el concepto de *sistema productivo regional* y el de *cadena de valor* (en lugar de sectores económicos) lo que permitía considerar la dinámica espacial de las relaciones económicas a partir de las interacciones de los actores con intereses comunes, y repensar desde allí políticas de regeneración económica regional específicas a esas dinámicas espaciales (ej. infraestructura, transporte, etc.). El planteo despertó mucha expectativa para *generar una mayor y mejor integración social, sectorial y territorial de Santa Fe*. El planteo motivó incluso la reestructuración del Ministerio de la Producción provincial, para adaptarlo a la dinámica de las cadenas de valor regionales, y se conformaron —como mencionamos al inicio— los denominados Consejos Económicos de Cadenas de Valor, que representan la instancia para garantizar la participación ordenada y permanente de los actores que representan cada Cadena de Valor, quienes a su vez aportarían el conocimiento «local» y trasladarían al Estado las demandas y necesidades institucionales y regionales para diseñar adecuadamente políticas específicas, consensuadas y con participación ciudadana (revirtiendo la tendencia *topdown*) (Figura 9).

**Figura 9.**

Ejemplificación de la conformación de las áreas de trabajo del Ministerio de la producción en base a la idea de sistemas productivos y cadenas de valor



**Fuente:** elaboración propia (2018)

En el terreno práctico, salvo muy contadas excepciones dichos Consejos Económicos exhibieron un rol bastante magro en relación a la política productiva provincial, en algunos casos su existencia se diluyó en el tiempo y en otros casos no lograron siquiera constituirse. Más aún, en algunas cadenas de valor estos Consejos Económicos funcionaron como lugar de recepción de problemáticas y demandas por parte de la sociedad civil, de los actores locales institucionales y económicos, demandas que a su vez sobrepasaron la capacidad y posibilidad por parte del Estado provincial para atenderlas directamente o bien encausarlas (Ockstat, 2015). Pero más allá de algunas cuestiones puntuales y de actualización de algunos diagnósticos sobre la realidad de cada sector,

la participación de los Consejos Económicos en la configuración de la política provincial y en la definición de las políticas espaciales regionales —el objetivo de su implementación— ha sido bastante acotada. Y más aún, las dinámicas de gobernanza regionales no han logrado coordinarse adecuadamente con las instituciones macro nacionales en torno a políticas adecuadas para solucionar problemas estructurales.

Dos casos son significativos en la provincia de Santa Fe de la distancia entre la idea de la política y su efectividad. El caso del Consejo Económico vinculado a la producción del *algodón* (producción muy importante en la provincia de Santa Fe, que registra 384 productores algodoneros) no funcionó eficientemente como un dinamizador de políticas. Por ejemplo, el Consejo Económico trazó un plan estratégico en 2010 con un interesante diagnóstico inicial que indicaba un mercado poco transparente y muy distorsionado para la actividad (ver Ministerio Producción Santa Fe, 2010). Sin embargo, recién en 2016 y fruto de la sanción de la Ley Nacional N° 26.060 de Fomento a la Producción Algodonera (ley a la que adhirió la provincia) se logró obtener financiamiento para la aplicación de un programa de mejora de la «trazabilidad» de la producción del algodón santafesino (certificar la calidad de la producción durante todo el proceso de agregado de valor), con un proyecto de formación de clusters industriales proveniente del Ministerio de Industria de la Nación (con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo) y coordinado por la Asociación para la Promoción de la Producción Algodonera (APPA). Como muchos de los programas de este tipo, los objetivos son fijados nacionalmente.

En el caso de la *cadena láctea*, la activación del Consejo Económico permitió que las dinámicas de gobernanza actuaran bien no solo como detectores capilares de las de demandas económico-territoriales, como suele indicar la definición misma de la gobernanza, sino como canalizadores de esas demandas hacia las instancias superiores (nacionales) con capacidad de gestionar la resolución. Concretamente, la creación del Consejo Económico lácteo puso en evidencia un problema vinculado a la *formación de precio* de los productos lácteos (sobre todo en el costo de la leche). Ese diagnóstico permitió luego requerir al Estado provincial la implementación de un mecanismo de generación de información que permita transparentar el proceso de producción y formación de precio y fijar *precios de referencia* de lo que podría (debería) cobrar un productor en tranquera frente a quien le compra la leche para industrializarla. El mecanismo piloto implementado por el Estado de Santa Fe (y otras provincias lecheras) para obtener precios de referencia fue evolucionando hasta habilitar en la legislación nacional un *sistema de pago* al productor *basado en la calidad de la leche*<sup>8</sup> por

el cual los operadores deben enviar a analizar muestras de leche cruda de cada productor y de acuerdo a los resultados obtenidos en el laboratorio realizan la liquidación de pago única, obligatoria y universal que entregan a los tamberos (el 70% de la leche se paga según este sistema). El mecanismo evitó así que los operadores y/o supermercadistas sean formadores unilaterales de precio.

## 5 REPENSANDO LA RELACIÓN ENTRE GOBERNANZA, ESTADO Y POLÍTICAS REGIONALES

Como vimos, el debate sobre las dinámicas de gobernanza ha sido rico y tiene ya una cierta madurez, tanto en sus elementos puramente teórico conceptuales como en sus discusiones empírico-prácticas, ya sea dentro de la esfera de la ciencia política y sus relaciones con las teorizaciones sobre el Estado y las políticas públicas como dentro de las corrientes vinculadas al desarrollo regional y la geografía política. A partir de esa madurez, planteamos que existían aun algunas problemáticas importantes y propusimos analizarlas para el caso concreto de Argentina en una provincia importante (Santa Fe) que había hecho gala de las potencialidades de las dinámicas de gobernanza en la regeneración económica regional. Vimos algunos problemas de la articulación de instancias de regulación, de la debilidad del acompañamiento del Estado regional en las dinámicas de gobernanza regional, y una notoria distancia entre el diseño político y la práctica vinculada a la espacialidad de las dinámicas de gobernanza.

El planteo que hemos hecho no hace sino advertir un debate muy actual presente en la academia, y en particular en la geografía política (ver Agnew, 2015; Jessop, 2016; Jones, 2016) que tiende a revisar la manera en que se han diseñado e implementado políticas regionales basadas en las (supuestas) ventajas de las dinámicas de gobernanza. Con el estudio de caso como primer análisis exploratorio que sirve de disparador de la discusión, y con eje en el debate que plantea la revisión de la gobernanza, tres aspectos creemos que pueden ser centrales para discutir en la política regionalista argentina:

*Primero*, es cierto que no pocos estudios han mostrado que las dinámicas de gobernanza pueden funcionar muy bien en el *delivery* de la política incluso sin la presencia coordinadora de un actor estatal fuerte (esto es, evitando lo que la bibliografía especializada llama *governance in the shadow of hierarchy*). Los estudios en esta línea han indicado que los Estados fuertes no son propensos a cooperar con actores civiles (pues aparentemente no estarían dispuestos a resignar autonomía si tienen capacidad suficiente para actuar por su propia

cuenta). Por el contrario, es cuando los Estados son aparentemente débiles que más necesitan la acción no estatal para lograr un resultado exitoso en el *delivery* de su política. Paradojalmente, el dilema en esta opción del Estado débil es el riesgo de la «anarquía» de las dinámicas de gobernanza (Börzel & Risse, 2010), como creemos haber mostrado en este trabajo que ocurrió para el caso Argentino. El remedio (múltiples dinámicas de gobernanza) entonces es peor que la enfermedad (Estado coordinador), al menos en estos contextos.

*Segundo*, las supuestas dinámicas anárquicas que generan las redes de gobernanza, esto es la multiplicidad (de superposiciones, contradicciones y repeticiones) de redes de conexiones, locales, regionales, nacionales e internacionales que atraviesan los diferentes espacios territoriales (centros urbanos, económicos, productivos o culturales que suelen concentrar recursos, población y atención, como vimos para Santa Fe, Argentina), no debería impedir la posible presencia, aun con sus fallas, de un Estado (fuerte) coordinador de políticas que sopesese esa anarquía. Siempre y cuando pueda repensarse una *morfología poli céntrica* para ese actor estatal coordinador. Y este es un aspecto poco explorado aun en la literatura regionalista. En ocasiones esta idea de las dinámicas reguladoras poli céntricas se ha restringido o limitado a un planteo de *equiparación de los niveles de gobierno*, es decir, de equilibrio de las funciones del ámbito nacional, del regional y del local, donde generalmente se tiende a criticar la presencia asfixiante del Estado nacional sobre los espacios regionales que reclaman mayor capacidad de acción (y para ello, mayor descentralización). Sobre todo si, como vimos, el planteo de la asfíxia proviene del regionalismo.

Sostendremos sin embargo, que el contexto argentino demanda quizá una política regionalista con un actor estatal *morfológicamente repensado*, en vez de conceptual y políticamente *evitado*. Existe un acaudalado apoyo conceptual hacia las ventajas de la presencia de los Estados regionales coordinadores de sus dinámicas de gobernanza regional. Y más aun, existe suficiente evidencia sobre la necesidad, sobre todo en América latina y Argentina, de contar con un Estado *nacional* generador de políticas regionales (ver Vigil, 2015): éste es el actor a quien le corresponde —junto con las regiones— definir la composición general de la actividad económica nacional (el patrón general de acumulación, y sus características) para compatibilizarlo en una *estrategia nacional regionalista*. Como hemos venido mostrando, las dinámicas de gobernanza tienen una doble función: son la vinculación del Estado con la sociedad civil para «*nutrirse*» de los conocimientos (y demandas) necesarios para diseñar la política pública, pero también sirven de nexo entre el Estado y la sociedad para hacer más

efectivo el «*delivery*» de las políticas. En cualquier caso, la presencia estatal es indiscutida, y la mayor efectividad de las políticas a través de las dinámicas de gobernanza será posible en tanto y en cuando sean diseñadas y fomentadas por un Estado (regional y nacional) que sepa *coordinarse* verticalmente.

*Tercero*, debería re-teorizarse la política regionalista partiendo de una mayor comprensión de las *diferentes* formaciones socio-espaciales regionales que pueden emerger fruto de las dinámicas de gobernanza (ej. consorcios intermunicipales, aglomeraciones de empresas, corredores de comercio, cadenas de valor, circuitos de producción, regiones transfronterizas, corredores bioceánicos, redes de prácticas, hermanamientos, etc.) como demandantes de intereses (sobre infraestructura, transporte, movilidad, seguridad, consumo, logística, etc.). La posibilidad de diagnosticar diferentes conformaciones socio-espaciales regionales, sobre todo económicas, las características de sus actividades económicas específicas, los niveles de evolución de sus sistemas productivos y la manera en que se integran (o pueden hacerlo) con un patrón general de acumulación (regional y nacional) es central para definir las políticas regionales. Y como vimos para el caso empírico, la debilidad de este punto fue que el intento no terminó de concretarse.

## NOTAS

<sup>1</sup> La literatura ha discutido ampliamente sobre las definiciones de gobernanza. El lector puede revisar (Börzel, 1998; Hewitt de Alcántara, 1998; Kooiman, 1993; Mayntz, 1998; Messner, 1997) por mencionar algunos de los más citados de la primera generación del debate. Una revisión más actual puede verse en Bevir (2011), Levi-Faur (2012) y Grindle (2007, 2010, 2016).

<sup>2</sup> Ver los trabajos regionalistas que auspiciaban la descentralización del Estado de Sergio Boisier (como consultor de CEPAL) que fueron muy influyentes en los debates académicos y políticos en América Latina desde inicios de los 80s (Boisier, 1982, 1987, 1991).

<sup>3</sup> Ver también <http://wbi.worldbank.org/wbi/topic/governance>.

<sup>4</sup> Como dato, ver también la *plataforma electoral* del Frente Progresista, Cívico y Social (FPCS), gobierno desde 2007, que planteaba *la reforma del Estado para descentralizarlo y generar nuevas formas de gestión* ligadas al modelo de gobernanza, así como la jerarquización de la esfera de lo público no estatal (Programa FPCS, 2007).

<sup>5</sup> Creadas a partir de un programa denominado «Municipios Productivos» del Ministerio de la Producción de Santa Fe, y financiado por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), una institución federal nacida de un acuerdo interprovincial con la finalidad de financiar estrategias de desarrollo local con eje en las PyMEs.

<sup>6</sup> Por ejemplo, el Ministerio de Industrias de la Nación lo hacía a través de un programa

pro-clusters financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Naclerio & Trucco, 2015; SSePyMEyDR, 2005) y el Ministerio de Agricultura de la Nación lo hacía a través de un programa pro-districtos industriales (ver Moltoni, 2014).

<sup>7</sup> Establecida por el Decreto N° 1680/2005, la Infraestructura de Datos Espaciales de Santa Fe es el conjunto de recursos tecnológicos que

facilitan la producción, obtención, uso y acceso de información geográficamente referenciada de cobertura provincial, organizada para asistir a la toma de decisiones (mapas, base de datos, metadatos, etc.).

<sup>8</sup> Resolución 229/2016 el «Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina» (SIGLeA)

## BIBLIOGRAFÍA

**Agnew, J. (2015).** «Unbundled territoriality and regional politics», *Territory, Politics, Governance*, 3(2), 119–123.

**Alfíni, F. (ed.) (2013).** *Programas y Beneficios para la Industria Argentina. Guía 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación / PNUD.

**Amin, A. & Roberts, J. (2008).** «The Resurgence of Community in Economic Thought and Practice» in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.

**Bertero, J.J. (2007).** *Adecuación de la Estructura Orgánica y Operativa*. Santa Fe: Ministerio de la Producción. Gobierno de Santa Fe.

**Bevir, M. (2011).** *The SAGE Handbook of Governance*. London: SAGE.

**Boisier, S. (1982).** Política económica, organización social y desarrollo regional, *Cuadernos del ILPES* (Vol. 29). Santiago de Chile: ILPES.

——— (1987). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. Santiago de Chile: CEPAL.

——— (1991). «La descentralización: un tema confuso y difuso» in D. Nolhen (ed), *Descentralización política y consolidación democrática*. Caracas: Nueva Sociedad.

**Bonfatti, A. & Galassi, R. (2012).** *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030*. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

——— (2015). *Plan Estratégico Provincial Santa Fe. Visión 2030 / Avances 2008/2015*. Santa Fe: Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe.

**Bontenbal, M. (2009).** *Cities as partners. The challenge to strengthen urban governance through North-South city partnerships*. Delft: Eburon.

**Börzel, T.A. (1998).** «Organizing Babylon. On the different conceptions of policy networks», *Public Administration*, 76, 253–273.

**Börzel, T.A. & Risse, T. (2010).** «Governance without a state: Can it work?» *Regulation & Governance*, 4, 113–134.

**Bragachini, M. (2008).** Crecimiento sostenido de la Maquinaria Agrícola Argentina. Mercado interno y exportaciones: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA Manfredi.

**Brandão, C.A. (2011).** «Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalamento territorial do estado. Trajetória e desafios para o Brasil» pp. 115–136 in V.R. Dallabrida (ed), *Governança territorial e desenvolvimento*. Río de Janeiro: Garamond.

**Burki, S.J. & Perry, G.E. (1998).** *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.

**Cardoso Cançado, A., Tavares, B. & Dallabrida, V.R. (2013).** «Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas», *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional* 9(3), 313–353.

**Concha, G. & Naser, A. (eds.) (2012).** *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Cooke, P. & Morgan, K. (1998).** *The associational economy. Firms, regions and innovation*. New York: Oxford University Press.

**Costamagna, P. (2007).** Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. CEPAL.

**de Mattos, C.A. (2004).** «De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana», *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 107 (Julio–Diciembre), 9–23.

**Evans, P. & Rauch, J. (1999).** «Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian», State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, 64.

**Gertler, M.S. (2008).** «Buzz Without Being There? Communities of Practice in Context» in A. Amin & J. Roberts (eds), *Community, Economic Creativity, and Organization*: Oxford University Press.

**Gobierno de Santa Fe (2008).** Plan Estratégico Provincial Santa Fe: cinco regiones una sola provincia. Santa Fe: Gobierno de la Provincia de Santa Fe [http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP\\_parte\\_1.pdf](http://www.santafe.gov.ar/archivos/PEP_parte_1.pdf) (08/06/2016).

**Grindle, M.S. (2007).** «Good Enough Governance Revisited», *Development Policy Review*, 25(5), 553–574.



——— (2010). Good Governance: The Inflation of an Idea, *Faculty Research Working Paper Series RWP10–023*: Harvard Kennedy School.

——— (2016). «Good Governance, R.I.P: A Critique and an Alternative», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*.

**Hajer, M.A. & Wagenaar, H. (eds.) (2003).** *Deliberative Policy Analysis Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Harrison, J., Smith, D. & Kinton, C. (2017).** «Relational regions «in the making»: institutionalizing new regional geographies of higher education», *Regional Studies*, 52(1), 1–15.

**Healey, P. (2006).** «Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space», *European Planning Studies*, 14(3), 299–320.

**Hewitt de Alcántara, C. (1998).** «Uses and abuses of the concept of governance», *International Social Science Journal*, 50(155), 105–113.

**Huther, J. & Shah, A. (1998).** Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization, *Policy Research Working Paper N° 1894*. Washington, DC: World Bank.

**Jessop, B. (2016).** «Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance», *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8–32.

**Jones, M. (2016).** «Polymorphic Political Geographies», *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 1–7.

**Kaufman, D. & Kraay, A. (2002).** Growth without Governance. World Bank Policy Research Working Paper N° 2928. Washington, DC: World Bank.

**Kooiman, J. (1993).** *Modern Governance. New Government, Society Interactions*. London: Sage.

**Levi-Faur, D. (ed.) (2012).** *The Oxford Handbook of Governance*. New York: Oxford University Press.

**Maskell, P., Bathelt, H. & Malmberg, A. (2006).** «Building global knowledge pipelines: the role of temporary clusters», *European Planning Studies*, 14, 997–1013.

**Mayntz, R. (1998).** «New challenges to governance theory», *Jean Monet Chair Papers RSC N° 98/50*

**MCTeIP (2012).** Argentina Innovadora 2020: Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012–2015. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

**Messner, D. (1997).** *The Network Society. Economic development and international competitiveness as problems of social governance.* London: Frank Cass.

**MI (2011).** Plan Estratégico Industrial 2020. Buenos Aires: Ministerio de Industria de la Nación Argentina (MI).

**Ministerio de la Producción de Santa Fe (2010).** Cadena Algodonera Santafesina. Santa Fe: Ministerio de la Producción de Santa Fe.

**Moltoni, L. (2014).** Herramientas de diagnóstico de clusters y aportes para su reorganización (Segunda Parte), *Economía y Desarrollo Agroindustrial* (Vol. 2): Instituto de Ingeniería Rural. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

**MPPFIPS (2004).** Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

——— (2011). Plan Estratégico Territorial / Avance II: Territorio e Infraestructura. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPPFIPS). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública.

**Naclerio, A. & Trucco, P. (2015).** «Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales», *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33–65.

**Ockstat, W.H. (2015).** La implicación del Estado provincial en las dinámicas de gobernanza del desarrollo, *Facultad de Ciencias Económicas*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

**Orovitz Sanmartino, J. (2009).** «Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina postneoliberal», *Cuestiones de Sociología*, 5–6, 235-253. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf).

**Osziak, O. (2013).** Open Government: Promises, Assumptions, Challenges, *PATimes* (Vol. 36, pp. 1–2): American Society for Public Administration.

**Piore, M. & Sabel, C.F. (1984).** *The second industrial divide. Possibilities for prosperity.* New York: Basic Books.

**Rose–Ackerman, S. (2016).** «What Does «Governance» Mean?» *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*.

**Scott, A.J. (1988).** *New industrial spaces. Flexible production organization and regional development in North America and Western Europe.* London: Pion.

**Schorr, M. (ed.) (2013).** *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

**Signorelli, G. (2013).** «Reordenando el territorio: el cao de la regionalización en la provincia de Santa Fe, Argentina. 2008–2011», *Quid 16, Número Especial*, 145–161.

**SSePyMEyDR (2005).** Reglamento Operativo Proyecto PNUD ARG/05/024 – Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional. [www.sepyme.gov.ar/web](http://www.sepyme.gov.ar/web): Ministerio de Industria y Turismo de la Nación Argentina.

**Storper, M. (1997).** *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York – London: The Guilford Press.

**United Nations (2008).** Guidebook on promoting Good Governance in public–private partnerships. New York / Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.

**van Lindert, P. & Verkoren, O. (2012).** «La planificación del desarrollo local bajo la descentralización y gobernanza local. Una reseña interpretativa de la literatura», *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 9–48.

**Varesi, G.Á. (2010).** «La Argentina Postconvertibilidad: Modelo de Acumulación», *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 41(161), 141–152.

**Vigil, J.I. (2015).** «El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional», *Revista de Estudios Regionales*, 103(Mayo–Agosto), 39–67.

**Vigil, J.I. & Priolo, D.J. (2014).** «Desafíos del Estado local: problemas en la articulación de políticas de múltiples geografías», *Política – Revista de Ciencias Política*, 52(1), 7–38.

**World Bank (2000).** *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington, DC: World Bank.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Vigil, J. y Ockstat, W. (2019). «Políticas regionales en Argentina. Tensiones entre el estado, la gobernanza y el espacio regional», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 141–171. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



# 6

## 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

Diego Luxardo (\*)

Universidad Nacional de Quilmes

### RESUMEN

Las dificultades con las que se han topado históricamente los intentos de introducir servicios civiles profesionales y meritocráticos en la Administración Pública Nacional (APN) de la República Argentina remiten al profundo arraigo del patronazgo. Pero este fenómeno, por su versatilidad adaptativa a los diversos marcos normativos que han procurado regular el ingreso a la APN en este país, no ha sido fácil de afrontar, ni de estimar, ni siquiera de detectar. El presente trabajo procura responder a esta inquietud, en el escenario que abre la implementación del sistema de concursos contemplado en el actual (y principal) sistema de empleo público de la APN argentina (el SINEP). Para esto propone una nueva metodología, que indaga dentro de un proceso de concursos en particular, procurando estimar el grado de apertura de la administración pública a la ciudadanía, y, por contraposición, su nivel de patronazgo. Como surge de la presente investigación, los mecanismos abiertos, competitivos y meritocráticos de ingreso a la gestión pública en este ámbito aun distan de gozar de plena vigencia.

### PALABRAS CLAVE:

servicio civil, patronazgo, nivel de apertura de la AP a la ciudadanía.

### ABSTRACT

The difficulties with which the attempts to introduce professional and meritocratic civil services in the National Public Administration (APN) of the Argentine Republic have historically met refer to the deep roots of patronage. But this phenomenon, due to its adaptive versatility to the different normative frameworks that have tried to regulate the entry to the APN in this country, has not been easy to face, nor to estimate, nor even to detect. The present work seeks to respond to this concern, in the scenario that opens the implementation of the competition system contemplated in the current (and main) public employment system of the Argentine APN (the SINEP). For this purpose, it proposes a new methodology, which investigates in a process of competitions in particular, trying to estimate the degree of openness of the public administration to the citizenship, and, by contrast, its level of patronage. As it emerges from this research, the open, competitive and meritocratic mechanisms of admission to public management in this area are still far from being fully valid.

### KEY WORDS:

civil service, patronage, level of openness of the public administration to the citizens.

(\*) E-mail: diegoluxardo@gmail.com

RECEPCIÓN: 18/02/19

ACEPTACIÓN FINAL: 03/07/19

## 1 INTRODUCCIÓN <sup>1</sup>

Los procesos de establecimiento de los servicios civiles no han sido, en ningún caso histórico, lineales, ni han derivado directa y automáticamente de la sanción de una norma. Los avances han sido graduales, intermitentes, no exentos de retrocesos, atravesados por luchas políticas, negociaciones y resistencias, circunstancia agravada, a su vez, en aquellos países cuyos procesos de universalización del voto y surgimiento de partidos de masas precedieron a la consolidación de estructuras burocráticas profesionales. En estos casos, las burocracias se mostraron como un terreno propicio para la colonización del aparato estatal por parte de los nacientes partidos políticos (Schedler, 2004).

Esta fue la situación de América Latina en general, y de la República Argentina en particular. La dificultad de la institucionalización plena de los servicios civiles en esta región remite al profundo arraigo del patronazgo en las burocracias estatales, el cual explica, en gran medida, el elevado nivel de politización de estas estructuras, rasgo que socavó en buena medida la eficacia de las reformas tendientes a profesionalizarlas, a través de la introducción de criterios meritocráticos de selección y promoción.

Como se expondrá en el desarrollo del presente trabajo, a través de algunas definiciones y un breve repaso histórico, el arraigo del patronazgo ha dejado

sus huellas en los intentos de implementar servicios civiles en la APN de este país en los últimos 30 años. Esto explica, en gran medida, la suspensión de los concursos del servicio civil anterior al vigente, el Sistema Nacional para la Administración Pública o SINAPA (Decreto N° 993, del año 1991), y la proliferación de las modalidades contractuales flexibles y transitorias en los años posteriores.

Pero la introducción del nuevo sistema de empleo público, el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), Decreto N° 2098, del año 2008, abrió un escenario distinto, que en principio parecía dejar atrás la situación de irregularidad mencionada. Como pretende mostrar la presente investigación, también en este nuevo escenario pueden advertirse claros indicios de la reaparición de esta «atávica» práctica, que amenaza con socavar dicho sistema. Para fundamentar esta apreciación, y estimar su alcance, se proveerá una nueva metodología, encarnada en la categoría de nivel de apertura de la AP a la ciudadanía. Ésta permite indagar al interior de un proceso de concursos, detectando situaciones que pueden considerarse vinculadas al fenómeno en cuestión, y por ende, corroborando su arraigo.

## 2 ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES SOBRE EL PATRONAZGO

¿Qué es el patronazgo? El patronazgo constituye la vulneración de un orden o sistema, más precisamente, de un aspecto específico de éste. Por lo tanto, debe preceder a su definición la comprensión de ese orden y el aspecto que resulta vulnerado.

Como se adelantó, ese orden está dado por el servicio civil. Tal como lo define Longo (2006: 4–5), éste es «el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada». Se compone, siguiendo a este autor, de un «conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste», entre los que se cuentan las normas, estructuras organizativas, procedimientos formales, prácticas establecidas e informales, pautas culturales, políticas, etc. dirigidos a garantizar la gestión adecuada de los recursos humanos, con el fin de lograr una administración pública profesional y eficaz.

Pero no debe confundirse servicio civil con el marco jurídico que lo regula. Si bien este último es un elemento constitutivo del primero, un servicio civil comprende las prácticas efectivas en la gestión de los RRHH, más allá de su grado de adecuación a ese conjunto de normas. De hecho, la tensión entre

el intento de implementar servicios civiles profesionales y el profundo arraigo del patronazgo ha tendido a generar una suerte de «brecha» entre el sistema formal (los marcos normativos e instituciones formales), y prácticas informales apenas afectadas por este sistema. Para muchos autores en la materia (Grindle, 147–148; Longo, 2006: 576; Ramió y Salvador, 2005: 104; Oszlak, 1997: 1; Iacoviello, 2006: 542), este rasgo representa la principal debilidad de los servicios civiles de la región.

Signados en gran medida por su origen, que remite al surgimiento de los regímenes constitucionales de Europa y América del Norte hacia fines de siglo XVIII y comienzos del XIX, y bajo el influjo de los principios políticos proclamados por la ilustración, los servicios civiles se cimentaron en torno a dos grandes valores: la igualdad (el principio de igualdad de oportunidades) y el mérito o idoneidad<sup>2</sup>. Éstos han sido, hasta nuestros días, los pilares de los servicios civiles en general.

En el caso de la APN de la República Argentina<sup>3</sup>, tanto en la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 (Ley de Empleo Público) del año 1999, como en su reglamentación (Decreto N° 1421/02), el Convenio Colectivo de Trabajo General de la APN (CCTG, Decreto N° 214/06) y el Sistema Nacional de Empleo Público o SINEP (Decreto N° 2098/2008), se introduce ambos valores en forma conjunta e interdependiente: para acceder a un cargo público se debe garantizar la efectiva igualdad de oportunidades en la evaluación de las condiciones de conducta e idoneidad.

La distinción de estos valores es determinante para comprender la «esencia» del patronazgo, que no siempre resulta evidente. Éste constituye una vulneración al primero de estos valores, el principio de igualdad de oportunidades, y no necesariamente atenta contra el principio de idoneidad. Suele hacerlo, pero ese rasgo es contingente. Grindle lo define como una práctica informal por la cual se realizan designaciones discrecionales, por razones políticas o personales, en cargos no electivos (Grindle, 2012). Como puede apreciarse, discrecionalidad, sin alusión a idoneidad (prueba de esto, como ha mostrado Scherlis (2009), es la existencia de patronazgo incluso por razones «técnicas», es decir, por la necesidad de cubrir cargos con personal idóneo en áreas técnicas en plazos no compatibles con los insumidos por un proceso de concursos). Posteriormente se verá cómo esto se traduce, a partir de los marcos normativos que regulan ciertas modalidades contractuales, en cauces de acción bastante definidos; estas modalidades encarnarán una de las expresiones actuales de este fenómeno.



### 3 PROCEDIMIENTOS DE INGRESO:

#### EL SINEP Y LAS MODALIDADES CONTRACTUALES TRANSITORIAS

La estructuración de los servicios civiles en torno a estos dos valores fundamentales hizo que la inmensa mayoría de éstos, en su afán de hacer efectivos a ambos en relación a las condiciones de ingreso a la AP, desarrollara un mecanismo (o conjunto de procedimientos) determinado: el proceso de concursos. Éstos constituyen un mecanismo para la cobertura de cargos «no políticos» vacantes (generalmente, como en el caso del SINEP, los de carrera o planta permanente), a través de una competencia entre aspirantes a los mismos, procurando garantizar, por un lado, la idoneidad requerida para el cargo, y por otro, una efectiva igualdad de oportunidades entre estos competidores.

Tal es el caso del servicio civil aquí analizado (el SINEP), el cual establecerá que los procesos de selección se lleven a cabo «mediante concursos de oposición y antecedentes» para evaluar idoneidad y competencias laborales, arrojando un orden de mérito o terna del que surgirán los ganadores (Decreto N° 2098, art. 34). Este Convenio regulará «los procesos de selección para la cobertura de cargos vacantes de la planta permanente de las unidades organizativas cuyo personal está comprendido por el SINEP...» (art. 1° de la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10). Los procedimientos que procuran hacer efectivos estos dos valores abundan.

Respecto a la idoneidad, el SINEP despliega un complejo proceso de evaluación estructurado en cuatro etapas (art. 35): evaluación de antecedentes curriculares y laborales, evaluación técnica para acreditar conocimientos, habilidades y capacidades, evaluación mediante entrevista laboral y evaluación del perfil psicológico. Las mismas deben ser llevadas a cabo por Comités de Selección en cuya composición deben incluir profesionales idóneos en la materia a considerar (art. 39).

En cuanto a la igualdad de oportunidades, también se establecen numerosos resguardos. Ante todo, la exigencia de difusión de las convocatorias, por medios de difusión masiva (art. 44), publicación en el Boletín Oficial, en la Cartelera Pública Central de Ofertas de empleo público de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en Carteleras disponibles en cada Jurisdicción u organismo descentralizado (art. 46), etc.. En la instancia de las evaluaciones, exige que al menos el 50% de los miembros de los Comités de Selección no se hallen vinculados «laboral o contractualmente bajo cualquier modalidad con las jurisdicciones u organismos descentralizados» en los cuales se desarrollan los concursos (Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10, art 29). Introduce incluso la posibilidad de abrir a la supervisión del proceso de

evaluación a distintas organizaciones de la sociedad civil («organizaciones no gubernamentales u otras personas jurídicas sin fines de lucro»), permitiéndoles postular un veedor ante el Comité de Selección (art. 38 del SINEP). En fin, estas y otras garantías procuran efectivizar los principios en cuestión.

Ahora bien, existiendo este sofisticado sistema de ingreso, ¿por qué la situación no está, definitivamente, encaminada hacia su resolución? La respuesta a este interrogante nos remite a la historia de este proceso, cómo fue configurándose, las circunstancias en torno al establecimiento del SINEP, y, fundamentalmente, la suerte que corrió su predecesor, el Sistema Nacional para la Administración Pública (SINAPA), sancionado en el año 1991.

Similares en numerosos aspectos, el SINAPA también suponía un proceso de concursos para el ingreso y la promoción dentro del sistema de carrera, los cuales comenzaron a implementarse a partir de aquel año. Sin embargo, pocos años después (1995), junto a este sistema de empleo surgió otra modalidad contractual, que suponía otro mecanismo de ingreso a la APN. Así fue como con la sanción de la Ley N° 24.447/95 y el Decreto N° 92/95 (amparándose en el Art. 81 de la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto Nacional N° 11.672), se instrumentó un régimen de locación de servicios personales, que posibilitaba la incorporación de personal evitando los procedimientos requeridos por el sistema de carrera. Las razones aducidas para su introducción apelaban al carácter transitorio de ciertas tareas, y la urgencia por cubrir ciertas funciones técnicas específicas. Lo cierto es que, por otra parte, estas contrataciones permitían eludir las exigencias establecidas por el sistema de carrera (posteriormente se brindarán mayores detalles al respecto). Ese mismo año los concursos fueron interrumpidos. Cuatro años después (1999) se oficializó la suspensión de los concursos (Decreto N° 455, art. 4°), ante la inminencia del cambio de gobierno, rumbo que se convalidó al año siguiente con la prohibición de la cobertura de cargos vacantes en la planta permanente («congelamientos») de la ley de Presupuesto Nacional (Ley 25.237, art. 22). En el año 2001 se sancionaría el Decreto N° 1.184, prolongando y expandiendo el régimen de locación de servicios personales, práctica que se reiteraría y diversificaría algunos años después con el Decreto N° 2345 del año 2008 (actualmente se rigen con el Decreto N° 735/16). Así fue como otro tipo de modalidades contractuales se impuso y acabó por dejar sin efecto al SINAPA.

Pero simultáneamente a este proceso de creciente irregularidad en el empleo público, y en buena medida a raíz de las presiones ejercidas por los sindicatos, comenzarían las acciones para tratar de revertir esta situación. En forma paralela a la suspensión de los concursos (año 1999) se sancionó la

Ley de Empleo Público (Ley N° 25.164), cuya instrumentación se produjo tres años después, con el Decreto N° 1421/02.

Sin embargo, esta voluntad de regularizar el empleo público presentaba sus dificultades. Por un lado, existía un número creciente de contratados (hacia comienzos del año 2005, en el Poder Ejecutivo Nacional, superaban los 20 mil casos<sup>4</sup>), respecto a quienes la extensión por tiempo indeterminado de su condición transitoria dejaba traslucir un vínculo laboral permanente. Pero, por otra parte, el marco normativo impedía resoluciones directas o inmediatas, a través de una simple decisión política. La Ley de Empleo Público era taxativa al respecto: vedaba el traspaso directo de los contratados a la planta (véase su art. 6, el art. 8 del Decreto Nro. 1421/02, art. 13 del Decreto N° 214/06). Por esta razón se apeló a una figura de estabilidad intermedia, pero que reconocía la relación de dependencia laboral, contemplada en el Decreto N° 1421/02: las contrataciones transitorias del Art. 9 de la Ley de Empleo Público (contrataciones transitorias Art. 9). De este modo, a partir del año 2005, con el Decreto N° 707/05, se inicia el traspaso, gradual pero masivo, de las contrataciones sin relación de dependencia (locación de servicios) a esta otra modalidad transitoria. Los Decretos N° 2031/06 y 480/08 continuarían con ese traspaso. Esto significaba un claro avance en materia de derechos laborales y previsional. En el año 2006 el Convenio Colectivo de Trabajo General, Decreto N° 214/06, vendría a reforzar esta política (de regularización), fijando un tope del 15% a las contrataciones a través de las modalidades contractuales transitorias (art. 156). En el año 2008 se sancionaría el marco normativo del nuevo servicio civil: el Decreto N° 2098/08 o SINEP. Éste establecía un sistema de concursos, análogo al del SINAPA, para el acceso a los cargos vacantes de la planta permanente de la APN que se hallaba bajo su órbita (para precisar la extensión de esta cobertura véase Nota 3).

Esta política de regularización, en términos generales, arrojó algunos resultados positivos. Entre los años 2002 y 2008 los contratados sin relación de dependencia (Decreto N° 1184/01) pasaron de ser 14.555 a 2.725, frente a las contrataciones a través del Decreto N° 1421/02 (con relación de dependencia), que incrementaron su número de 90 a 26.037 (Salas, 2010). Pero en relación a la dimensión analizada en la presente investigación, los requisitos de ingreso a la AP, este traspaso de una modalidad contractual a otra, ¿qué significaba? Como se verá, no demasiado.

Más allá de la importante diferencia señalada entre estas dos modalidades contractuales transitorias (respecto al reconocimiento de la relación de dependencia laboral), en relación a sus respectivos mecanismos de ingreso

o requisitos de contratación ambas coinciden en un aspecto fundamental: únicamente establecen exigencias en relación a la idoneidad, pero no definen ningún procedimiento de selección que garantice una efectiva igualdad de oportunidades en la competencia por acceder a un cargo vacante. Esto se comprueba al repasar la normativa que establece estos procedimientos<sup>5</sup>, entre cuyas exigencias figuran la justificación del titular de la jurisdicción sobre la necesidad de cobertura de un cargo vacante, la definición del perfil de ese cargo, con la descripción de las tareas, y, por último, la acreditación del cumplimiento de estos requisitos para su cobertura.

A diferencia del sistema de concursos, como el que establece el SINEP, a través del cual se desarrolla una competencia regulada entre aspirantes a cubrir los cargos vacantes, resguardando condiciones de publicidad, transparencia e imparcialidad, las contrataciones flexibles y transitorias (con y sin relación de dependencia) carecen de aquellos procedimientos que pueden hacer efectiva esa igualdad de oportunidades. No requieren la difusión de esas convocatorias, con la debida antelación, especificando medios y ámbitos, no exigen la presencia de un Comité de Selección cuyos integrantes sean, en un porcentaje establecido, externos al organismo en el que se hallan las vacantes a cubrir, etc. Pero fundamentalmente, no establecen una competencia abierta, transparente y regulada, en la cual se comparan los distintos elementos que componen la idoneidad, principalmente un examen técnico que equipara considerablemente las condiciones entre competidores.

En el mejor de los casos, estas modalidades contractuales transitorias emplean un sistema de selección por «ternas» de postulantes, elección que recae, en última instancia, en la autoridad convocante. Un mecanismo claramente más vulnerable en cuanto a su difusión y a las apreciaciones personales en esa elección. La vaguedad o debilidad de estos procedimientos se traduce, inevitablemente, en márgenes más elevados de discrecionalidad en las contrataciones.

Si se retoma la definición de patronazgo (discrecionalidad en la designación de cargos no electivos), la conclusión se impone: estas contrataciones constituyen la principal forma que ha adoptado el patronazgo hasta nuestros días. Existe un amplio consenso bibliográfico respecto a la «vulnerabilidad» de estas modalidades contractuales (flexibles y/o transitorias), y a su predominio como mecanismo de ingreso, desplazando los procedimientos establecidos por el sistema de carrera (Ferraro, 2006, Scherlis, 2009, 2012 y 2013; López y Zeller, 2010; Iacoviello, Pando y Llano, 2013 y 2015; Iacoviello y Llano, 2015; Salas y Wegman, 2014; etc.).

#### 4 IMPLEMENTACIÓN DE LOS CONCURSOS Y ESTIMACIÓN DEL PATRONAZGO

Sin embargo, pareciera existir un punto de inflexión en esta historia, hacia el año 2010, cuando comienza a implementarse el sistema de concursos contemplado en el SINEP<sup>6</sup>. Desde luego, esa implementación distaba y aún dista mucho de ser plena, y ha convivido, hasta aquí, con las rémoras del pasado (las contrataciones directas). Pero en términos generales, la implementación de este sistema abre un nuevo escenario que promete resolver el problema de fondo (la discrecionalidad en los ingresos). Esa es la conclusión que extraen algunos trabajos con un sesgo «formalista o normativista» (Salas y Wegman, 2014). Pero incluso cuando se considera las metodologías empleadas por otros autores para estimar el patronazgo, puede verse cómo en este nuevo escenario, buena parte de las mismas pierde su eficacia.

Tal es el caso de Ferraro (2006), quien basándose en la distinción mencionada entre los mecanismos de ingreso del sistema de carrera y los de las contrataciones por fuera del mismo (en aquel entonces sólo existían las flexibles), basa esa estimación en el número de contrataciones de uno y otras. Claramente la implementación del sistema de concursos socavaría la efectividad de esta metodología. Otros autores, han empleado métodos más indirectos. Gordín, 2001; Calvo, 2014; Remmer, 2007, asimilaron patronazgo y gasto salarial. Considerando la definición presentada de patronazgo (discrecionalidad en el ingreso a la AP), su vínculo con la masa salarial no deja de resultar bastante débil e indirecto. Pasa por alto el hecho de que el incremento del gasto salarial puede obedecer a diversas razones, como la incorporación de personal para el desempeño de nuevas funciones. Otros autores, como es el caso de Scherlis (2005), apelaron a una combinación del tamaño del empleo público y el nivel de afiliación partidaria para establecer esa magnitud. La debilidad de esta posición estriba en que reduce el patronazgo a su versión «político-partidaria», desconociendo otras facetas de este fenómeno, como aquellas que lo vinculan a los sindicatos o a la misma burocracia. Por último, este mismo autor, en un trabajo posterior (Scherlis, 2009), apeló a la construcción de índices sobre la base de entrevistas a los actores clave de la APN argentina, entre los que se incluía a autoridades políticas, personal de cargos directivos, delegados sindicales, técnicos, etc. (en sintonía con esta línea, Kopecy et al. (2008, 2011, 2012) construirá un Índice de Patronazgo Partidario). A esta metodología cabe poco que objetar, aunque, como se verá con posterioridad, puede enriquecerse sustancialmente (además, el trabajo realizado con esta metodología es previo a la incorporación de los concursos). En definitiva, todo

parece indicar que la implementación de los concursos vuelve obsoleta, en cierta medida, la mayor parte de estas metodologías.

Sin embargo, y como se dijo, la efectiva vigencia de un sistema de carrera, con su respectivo mecanismo de ingreso a través de concursos, no suele ser un proceso lineal. La regularidad que pretende imponer toda norma se asienta sobre las irregularidades del terreno, erosionado por las prácticas efectivas que configuraron esa esfera de la realidad. De aquí la idea de «arraigo» del patronazgo. Para comprender el curso que tomarían las cosas (y entrever el que, de aquí en más, puede llegar a prevalecer) debe considerarse, por un lado, ese punto de partida, y por otro, las características del marco normativo en cuestión, fundamentalmente el instrumento que éste brindó (y brinda) para regularizar lo dado y regular, de aquí en más, esta dimensión de los servicios civiles.

Del punto de partida se ha hablado: esa situación de creciente «irregularidad» en el empleo público, producto de años de contrataciones transitorias, que con el transcurso del tiempo se hicieron permanentes, y de la imposibilidad de su traspaso directo a la planta permanente. En cuanto al marco normativo, el instrumento que éste ofrecía para regularizar esta situación era el sistema de concursos. De sus principales rasgos se infiere buena parte del desenlace de ese proceso. Como su nombre lo indica, éste no es, estrictamente hablando, un sistema de ingreso a la APN, sino un sistema de cobertura de cargos de la planta permanente. Esta diferencia no es menor, implica que, junto a la regulación del ingreso, cumple otras dos funciones. La primera, incluida en el corpus central de la normativa que regula la materia (Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10, Anexo I, art. 1), está dada por la promoción o ascenso de nivel escalafonario o de Agrupamiento para los integrantes del sistema de carrera. La segunda función, que ha gozado de una difusión muy inferior, es decisiva para comprender la fase posterior del proceso de regularización del empleo público. Si bien es omitida en ese corpus normativo (ni el Decreto N° 2098/08 ni la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 39/10 hacen alusión a ella), fue reconocida, indirectamente, en normas de menor rango, sujetas a situaciones coyunturales<sup>7</sup>: hablamos del cambio de modalidad contractual o regularización; o sea, el traspaso del personal contratado bajo modalidades contractuales por tiempo determinado (transitorias y flexibles) a la planta permanente. Esta función era la que brindaba la posibilidad de llevar a cabo esa regularización.

Como se desprende de lo expuesto, todo proceso de concursos constituye, simultáneamente, un medio de:

- ingreso a la APN,
- promoción dentro de ella, y
- regularización o traspaso de contrataciones transitorias a la planta permanente.

Por lo tanto, la implementación de este sistema implica establecer, abiertamente o por omisión, el peso que se atribuirá a cada una de estas tres funciones. ¿Y por qué es tan relevante establecer ese peso? Porque detrás de cada función hay un sector cuyos intereses las normas (que regulan esta materia) pretenden contemplar.

- Las promociones atañen a los integrantes de la planta permanente,
- las regularizaciones, a quienes pertenecen a la AP bajo otras modalidades contractuales (transitorias).
- Y los ingresos, como puede inferirse, a la ciudadanía en su conjunto (principalmente aquel sector con la capacidad y aspiración de acceder a un cargo).

En el contexto de implementación de una política de regularización del empleo público adquiere un valor fundamental establecer el alcance de estas funciones ya que implica que los intereses de los sectores involucrados en este proceso serán sopesados y considerados equitativamente (al menos, dentro de un equilibrio razonable). Un reducido porcentaje de ingresos representaría un importante indicio de la existencia de una decisión deliberada de «cerrar» los concursos, volviéndolos mayoritariamente un mecanismo de promoción dentro del sistema de carrera, o de regularización del personal incorporado transitoriamente, en detrimento de su función como mecanismo de ingreso a la APN. Esto supondría favorecer a determinados sectores (en este caso, a quienes ya pertenecen a la APN, tanto de planta como contratados), en desmedro de otros (la ciudadanía externa a la APN, cuyo interés general genuino solo puede estar orientado hacia una competencia abierta, en igualdad de condiciones, por acceder a los cargos a ocupar).

En un escenario de proliferación de modalidades contractuales cuyos requisitos de ingreso son altamente vulnerables a la discrecionalidad (de aquí su estrecho vínculo con el patronazgo), únicamente los ingresos a través de los concursos gozan de una «fuerte presunción» de ausencia de patronazgo, es decir, de garantía de una efectiva igualdad de oportunidades. Este es, según postula el presente trabajo, el mayor grado de precisión que puede alcanzarse en la estimación de este fenómeno. Por esta razón, si bien es comprensible

la voluntad de regularizar determinadas situaciones, es fundamental, a la vez, garantizar un número razonable de ingresos. Y para eso, previamente, hay que poder detectarlos. Esta inquietud, en torno a la posibilidad de detectar los ingresos en el sistema de concursos, y estimar su peso en relación al total de los cargos concursados, contribuyó a forjar la categoría de «*nivel de apertura de la AP a la ciudadanía*» (nivel de apertura), que se desarrollará a continuación.

## 5 EL NIVEL DE APERTURA DE LA AP A LA CIUDADANÍA

Si bien reformulado con un contenido específico, este concepto reconoce un antecedente fundamental en la distinción introducida por Dussauge Laguna (2005) entre modelos de servicio civil *de carrera y de empleo*. Los primeros, los *servicios civiles de carrera*, poseen un carácter «cerrado», por el cual el ingreso de los nuevos agentes se realiza, si bien a través de concursos abiertos, casi exclusivamente en los niveles iniciales, en la «base» de la estructura organizacional. Esto hace que los puestos intermedios y superiores sólo sean accesibles a quienes ya pertenecen al servicio civil. Por el contrario, el carácter «abierto» de los *servicios civiles de empleo* reside en que habilitan el ingreso en cualquier nivel de la estructura organizacional. Los cargos vacantes a ser ocupados, en todos los niveles jerárquicos, se abren a la competencia para el público en general.

En relación a este aspecto, el SINEP podría considerarse un sistema «híbrido»<sup>8</sup>, si bien tiene una clara afinidad con los sistemas de empleo, resguardando (formalmente) un elevado nivel de apertura a la ciudadanía, en su art. 31 permite «reservar o cerrar» hasta el 30% de los cargos cuya cobertura debe someterse a un sistema de selección abierto (convocatoria Abierta), para la competencia entre aquéllos que ya pertenecen a dicho sistema de empleo (las convocatorias reservadas para integrantes de dicho sistema son las convocatorias Generales). En este sentido, el sistema anterior, el SINAPA, se hallaba más próximo a los sistemas de carrera, ya que admitía, además de las convocatorias Abiertas y Generales, las «Internas», que se reservaban exclusivamente para los integrantes del organismo público en el cual se hallaban los cargos a cubrir. Esta diferencia es particularmente significativa ya que pone de manifiesto que en la transición de un sistema a otro (de SINAPA a SINEP) existió un claro designio de lograr una mayor apertura a la ciudadanía, reduciendo los cargos reservados a los integrantes de la APN.

Ahora bien, la noción de apertura hasta aquí expuesta es estrictamente «formal»: basta con recurrir a la normativa para conocer su alcance. Pero



algo muy distinto es el nivel de apertura «real», el que acaba dándose en los hechos. Éste último requiere indagar dentro del proceso de concursos, más específicamente, entre sus ganadores (los que obtuvieron el cargo concursado). Teniendo en cuenta las tres funciones mencionadas (ingresos, promociones y regularizaciones), éstos pueden clasificarse en tres categorías:

- Los efectivamente ingresantes a la APN
- Los (ya) integrantes de la planta permanente
- Los integrantes de la APN bajo otras modalidades contractuales (transitorias).

La categoría de «nivel de apertura» estima el peso del primero de estos grupos. Éste se compone de aquellos casos en los cuales el ganador del mismo, al momento de concursar, no se hallaba vinculado contractualmente (de modo permanente o transitorio) a la APN (en dicho organismo u otro), ni registraba antecedentes recientes de contratación en ésta. Esta variable estima la proporción de ingresos en relación al total de los cargos concursados, y a partir de esto, la distancia que media con respecto al nivel de apertura «formal» (establecido en la normativa), detectando situaciones de apartamiento sistemático o generalizado de lo que ésta, se supone, pretende resguardar (el «espíritu de la norma»).

## 6 PRESENTACIÓN DEL CASO INVESTIGADO

El caso elegido para la aplicación de la nueva metodología fue un proceso de concursos en particular, realizado en la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (hoy Ministerio de Producción y Trabajo) durante el año 2015.

El organismo se escogió por su carácter paradigmático de todas las transformaciones expuestas: la implementación del SINAPA, la introducción de contrataciones flexibles, el traspaso a las transitorias (con relación de dependencia) y, por último, la incorporación del sistema de concursos del SINEP, a partir del año 2010 (posteriormente se expondrá la situación de este organismo en relación a su composición de personal según modalidad contractual y su evolución en ese periodo). En este organismo se realizaron cuatro concursos, en los años 2010, 2012, 2014 y 2015, para cubrir 300, 510, 307 y 1820 cargos, respectivamente (las bases de estas convocatorias se encuentran en las Resoluciones del Ministerio de Trabajo Nros. 670/10, 1045/12, 1504/13 y

74/15). La elección del último de éstos, desarrollado en el año 2015<sup>9</sup>, respondió a dos factores. El primero, su dimensión: éste fue, por amplio margen, el más numeroso de todos los que se llevaron a cabo en la APN en aquellos años. El segundo fue de índole operativa: era el único de los cuatro concursos del cual se hallaban disponibles en la web las órdenes de mérito (los ganadores de los concursos), insumo fundamental de la investigación.

Respecto a la composición de personal de este organismo, según su modalidad contractual, pueden distinguirse dos grandes categorías:

- El personal permanente y transitorio.
- El personal contratado, que incluye los contratados sin relación de dependencia, Decreto N° 2.345/08 (actualmente este sector se rige por el Decreto N° 735/16), y con relación de dependencia, Decreto N° 1.421/02 (contrataciones transitorias del Art. 9 de la Ley de Empleo Público).

Al indagar la evolución de cada categoría, tomando en consideración el periodo que comprende desde el inicio del proceso de regularización, año 2005 (en el que se produjeron los primeros traspasos de las contrataciones sin relación de dependencia aquella otra que la tenía), hasta el año posterior al momento de ejecución de los concursos analizados, año 2016 (se toma el año posterior porque las gestiones que efectivizan el ingreso a planta permanente suelen insumir varios meses, cuando no años), en esta jurisdicción puede observarse que, mientras que la ocupación permanente y transitoria se incrementó casi un 24% (de 1026 a 1269 integrantes), el personal contratado experimentó un salto exponencial de más del 1520% (de 195 a 3160 integrantes)<sup>10</sup>. Al considerar el periodo más breve que inicia con la implementación de los concursos (año 2010) y llega hasta el 2016, el incremento de ambos grupos se equipara (29,75% el primer grupo vs. 27,88% los contratados) (Tabla 1). Al volcar los datos de la tabla en un gráfico que refleje la evolución de ambas variables, la situación resulta bastante elocuente (Gráfico 1).

**Tabla 1.**

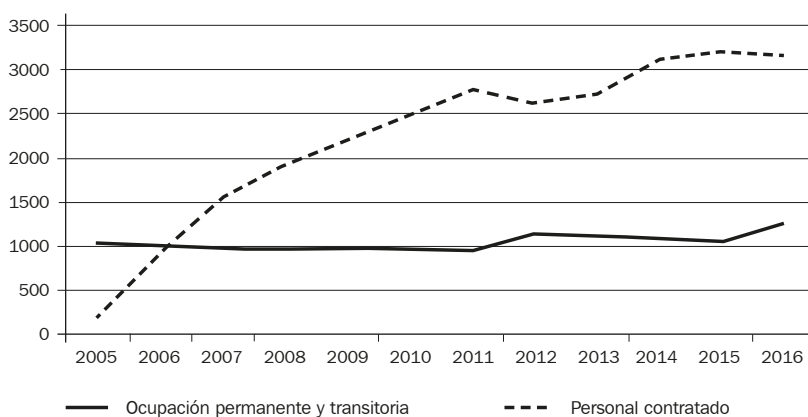
Evolución de la participación de contratados sobre el empleo permanente y transitorio en la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años 2005 y 2016

Año	Ocupación permanente y transitoria	Personal contratado	Porcentaje de contratados sobre el total (%)
2005	1026	195	15,97
2006	988	936	48,65
2007	986	1555	61,2
2008	963	1940	66,83
2009	987	2229	69,31
2010	978	2471	71,64
2011	948	2785	74,6
2012	1137	2619	69,73
2013	1127	2721	70,71
2014	1076	3113	74,31
2015	1058	3197	75,14
2016	1269	3160	71,35

Fuente: elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

**Gráfico 1.**

Evolución de la Ocupación Permanente y Transitoria y del Personal Contratado en la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años 2005 y 2016

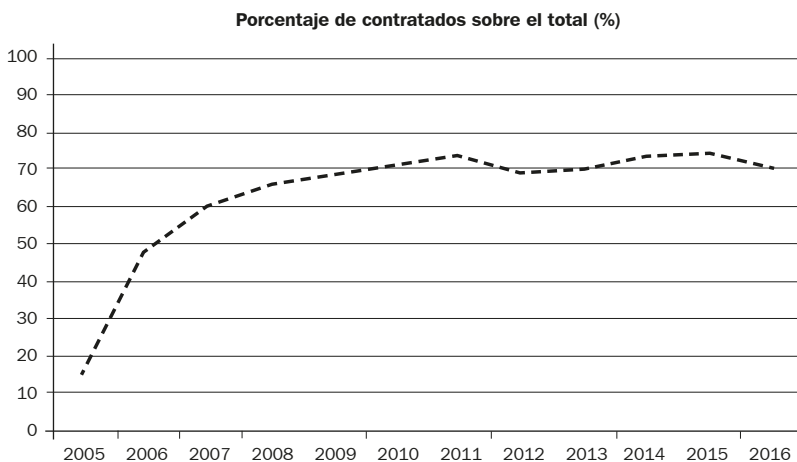


Fuente: elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

Respecto al peso de los contratados sobre el total del personal (permanente y transitorio más contratados), y su evolución en el periodo, puedan observarse las siguientes oscilaciones y tendencias. Al comenzar el proceso de regularización, año 2005, los contratados representaban el 16%, porcentaje que fue ascendiendo ininterrumpida y aceleradamente hasta alcanzar, en el año 2011, el 74,6%. Recién en el año 2012 se advierte un retroceso de este porcentaje, cayendo levemente por debajo del 70%, sin duda por el paulatino traspaso a planta de los participantes del primer concurso, en el año 2010. Pero ya al año siguiente (2013) los contratados vuelven a experimentar un incremento, aunque leve, que se acentuará en los dos años posteriores (2014 y 2015). Recién en el año 2016 ese porcentaje retrocederá nuevamente, por el impacto de los concursos, incluido el del año 2015. Pero aún así ese porcentaje se mantuvo por encima del 70% (71,35%).

### Gráfico 2.

Evolución de la proporción de los Contratados sobre el empleo total en la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social entre los años 2005 y 2016



**Fuente:** elaboración propia en base a los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1° Trimestre).

## 7 ALGUNAS PRECISIONES METODOLÓGICAS

En lo que respecta a la metodología empleada en la investigación cabe hacer las siguientes aclaraciones. La determinación de los ingresos (frente a las promociones y las regularizaciones), se llevó a cabo a través de los siguientes pasos. En primer término, se distinguió entre los procesos de selección enmarcados en convocatoria Abierta y aquellos otros sujetos a una convocatoria General (sólo para integrantes de la APN), lo cual consta en los Anexos I, II y III de la Resolución del Ministerio de Trabajo N° 74/15. A continuación, y a través de las órdenes de mérito oficiales se obtuvo la nómina de ganadores de los concursos con convocatoria Abierta, obrantes en la página web oficial de este organismo ([http://www.trabajo.gob.ar/concurso/merito\\_2015.asp](http://www.trabajo.gob.ar/concurso/merito_2015.asp)). Posteriormente se indagó cuántos de estos casos registraban contrataciones vigentes al momento de los concursos o en los años previos (del año 2009 en adelante) en la APN. Con este fin se emplearon las siguientes fuentes:

- Publicaciones del Registro Central de Personas Contratadas de la ONEP (Oficina Nacional de Empleo Público), disponibles en la página web del Ministerio de Modernización<sup>11</sup>,
- Decretos y resoluciones que contenían designaciones especiales en la APN, que se extraen de la base de datos InfoLEG (Información Legislativa y Documental, <http://www.infoleg.gob.ar/>), del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- La Resolución de reencasillamiento de personal del año 2009, Resolución Conjunta de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 127.

Al delimitar los casos que registraban antecedentes o contratos vigentes en la APN dentro del total de los ganadores de los concursos, se puede establecer, por oposición, el número de ingresos efectivos y su peso relativo en ese total. A continuación se expondrán los resultados arrojados por la presente investigación.

## 8 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Como se desprende de la Resolución del Ministerio de Trabajo. 74/15, que sienta las bases del proceso de concursos en cuestión, los mismos fueron para cubrir 1820 cargos. En el Anexo II y en la primera parte del III de dicha resolución constan los concursos que fueron por convocatoria Abierta, los cuales eran para cubrir 585 cargos (577 en el Anexo II, y 8 en el Anexo III).

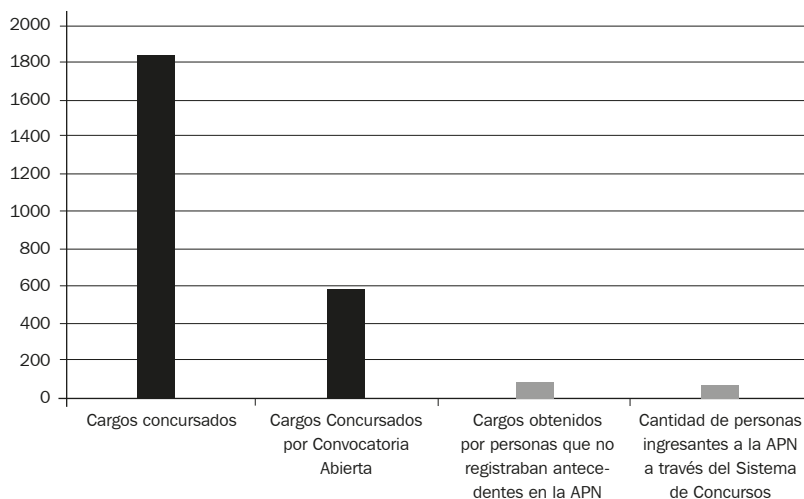
De estos 585 cargos, sólo se registraron 77 cargos ganados por personas que no registraban antecedentes en la APN, según las nóminas mencionadas. Es decir, el porcentaje de ingresos es del 13,16% del total de cargos concursados con convocatoria Abierta.

Esta reducida apertura a la ciudadanía se acentúa si consideramos el número de personas (en lugar del número de cargos) sin antecedentes o contratos en la APN que ganaron estos concursos. Porque al considerar que existieron casos, dentro de estos 77 ganadores, de personas que ganaron más de un concurso (es decir, obtuvieron más de un cargo), obtenemos que esos 77 cargos fueron ganados por 62 personas.

Pero si consideramos el nivel de apertura a la ciudadanía, no puede pasarse por alto el hecho de que, si bien los concursos con selección abierta eran para cubrir 585 cargos, éstos se hallaban en el marco de un proceso de concursos para la cobertura de 1820 cargos. Es decir, los concursos abiertos eran para acceder al 32,14% de los cargos, mientras que para el 67,86% restante (1235) los concursos se restringían a quienes ya pertenecían a la APN (en otros términos, estos concursos se realizaron a través de convocatorias Generales). Esto iluminó otro aspecto del SINEP en relación a su nivel de apertura: la posibilidad de que participe en los concursos por convocatoria General el personal transitorio (Art. 9º de la Ley de Empleo Público). Lo cual no deja de ser controvertido, ya que esta modalidad contractual, como se mostró, no brinda garantías suficientes contra la discrecionalidad. De este modo se estaría habilitando un mecanismo para ingresar a la planta permanente sin atravesar ninguna instancia de competencia abierta. En el caso de estos concursos, esto acabó ejerciendo un impacto negativo sobre la dimensión aquí analizada, ya que permitió incrementar el número de regularizaciones (en detrimento de los ingresos). Pero incluso más allá de estas situaciones particulares, puede concluirse que el nivel de apertura de la APN a la ciudadanía, en el caso del proceso de concursos analizado, es considerablemente bajo.

### Gráfico 3.

Cantidad de ingresantes sobre el total de los cargos concursados. Concursos de la Administración Central del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, año 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación mencionada.

## 9 REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

Una conclusión que se impone, si consideramos que uno de los objetivos del SINEP era lograr un mayor nivel de apertura (algo que se puso de manifiesto al suprimir la Convocatorias Internas que contemplaba el SINAPA), es que claramente esto no se ha logrado aún. La mayor apertura formal no se tradujo, hasta aquí, en una mayor apertura «real». Esto significa, por otra parte, que solo en menor medida los concursos funcionaron como mecanismo de ingreso a la APN. Más bien lo hicieron como mecanismo de regularización y de promoción dentro del sistema de carrera.

En relación al patronazgo como fenómeno histórico, si bien no existe un modo unívoco y directo de detectarlo y estimar su dimensión (de ahí la diversidad de metodologías con este propósito), fuertes indicios señalan su presencia en estas últimas décadas, como la suspensión de los concursos en el sistema de empleo previo, el SINAPA, y la proliferación posterior de las modalidades contractuales flexibles y transitorias.

El presente trabajo muestra cómo también en la actualidad existe un importante indicio de la continuidad de esta práctica. Considerando que sólo los ingresos gozan de una «presunción» de ausencia de discrecionalidad (siendo ésta, como se ha argumentado, la máxima aproximación que puede hacerse al fenómeno en cuestión), el bajo nivel de apertura detectado constituye un claro indicio de la persistencia del patronazgo. Este indicio, sumado a los anteriores, contribuye a fundamentar la idea de su «arraigo».

Otra reflexión puede hacerse al vincular el bajo nivel de apertura con la información brindada en el apartado de composición de personal y su evolución a lo largo del periodo de ejecución de los concursos (entre los años 2010 y 2015). Como surge de la Tabla 1, en forma simultánea a la ejecución de los concursos se efectuaron 726 incorporaciones a través de las modalidades contractuales transitorias. Esto explica que los porcentajes del personal contratado (en torno al 70%), no se redujera a pesar del traspaso a planta permanente generado por los concursos.

La convivencia de un bajo nivel de apertura con la continuidad de las modalidades contractuales transitorias pone de manifiesto un nuevo riesgo: que los concursos, en lugar de desplazar a este tipo de contrataciones (y a los mecanismos de ingreso que éstas suponen), se conviertan en un medio de regularización generalizado de estas contrataciones, resignando en gran medida su condición de mecanismo de ingreso (el único con garantías de una efectiva igualdad de oportunidades).

En este sentido, la categoría de nivel de apertura revela su utilidad. Al distinguir las funciones que cumplen los concursos (promociones, regularizaciones e ingresos) permite estimar el peso de cada una de éstas. De este modo, brinda la posibilidad de detectar esta dinámica (de continuidad de contrataciones transitorias y uso sistemático de los concursos como mecanismo de regularización), contribuyendo a impedirla.



## NOTAS

<sup>1</sup> El presente artículo se basa en un trabajo de investigación desarrollado en la Universidad de Quilmes, dirigido por la Dra. Mercedes Llano. El autor agradece a los evaluadores, cuyas correcciones y comentarios permitieron dar mayor cohesión y solidez al trabajo.

<sup>2</sup> Del célebre art. 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 se desprende la aspiración irrestricta de la ciudadanía a competir por todos los cargos públicos, «sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos». Longo (2004: 70) declara al respecto: «La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundará la identidad de la FP: la igualdad y el mérito».

<sup>3</sup> La AP en Argentina se compone de tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), y tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial, éste último sólo en los dos primeros niveles de gobierno). El Sistema de Empleo Público mencionado incluye, dentro de la Administración Central de la APN argentina, al personal del Poder Ejecutivo Nacional, excluyendo a las Fuerzas Armadas y de Seguridad, y a numerosos Organismos Descentralizados (AFIP, ANSES, etc.), que se rigen mayoritariamente por la Ley de Contrato de Trabajo, Ley N° 20.744. Tampoco incluye a aquel personal que se rige otras modalidades contractuales, como los Regímenes de Contrataciones Temporales de Servicios Personales Autónomos.

<sup>4</sup> Información obtenida del Boletín Fiscal del 2º Trimestre del 2005. <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/boletin/2dotrim05/2dotrim05.pdf>

<sup>5</sup> Respecto a los requisitos exigidos en las contrataciones flexibles (las vigentes en el periodo en el que se realizaron los concursos), véase el Decreto N° 2345/08, arts. 1, 3, 10 y 11; y a las transitorias, el Decreto N° 1421/01, art. 9, Inc. b, la Resolución de la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, arts. 2 a 9, el Decreto N° 214/06, Anexo I, art. 11.

<sup>6</sup> Previo descongelamiento de los cargos vacantes de la planta permanente (Iacoviello y Llano, 2015: 6), establecidos por el art. 7 de la Ley 26.337/07, y el art. 7º de la 26.422/08. Pos-

teriormente las Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros Nros. 506/09, 1126/12 y 609/14 autorizarían la cobertura de 1000, 5000 y 7500 cargos respectivamente.

<sup>7</sup> La Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 609/14, no sólo asume abiertamente la posibilidad de esta función (de cambio de modalidad contractual), sino que prioriza la convocatoria a concursos (para el ingreso a planta permanente) de los cargos ocupados por designaciones transitorias (en su art. 11, sostiene que «Los cargos de Planta Permanente que hubieran sido objeto de designaciones transitorias, con exclusión de aquéllos con funciones ejecutivas, gerenciales o equivalentes, deberán ser puestos en convocatoria para su cobertura definitiva mediante el correspondiente proceso de selección...»).

<sup>8</sup> El alcance de las convocatorias Abiertas se define a partir de criterios como el agrupamiento (General, Profesional, Científico-Técnico y Especializado), el nivel (categorías que oscilan entre la F y la A), la naturaleza de ciertas funciones (las ejecutivas), y las vacantes no cubiertas en convocatorias Generales (art. 44).

<sup>9</sup> Su marco normativo fue el siguiente: la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros N° 609/14 autorizó la cobertura de 7500 cargos vacantes de la planta permanente del SINEP, correspondiente al Ejercicio Presupuestario 2014, y la Resolución de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa N° 646/14 asignó al Ministerio de Trabajo 1.820 de esos cargos vacantes. Con posterioridad, la Resolución del Ministerio de Trabajo N° 1371/14 dio inicio formal a los procesos de selección, designando a los integrantes de los Comités de Selección y asignando facultades a la Subsecretaría de Coordinación del Ministerio de Trabajo para la implementación de los mismos. Por último, la Resolución N° 74/15 de esta misma cartera de Estado aprobaría las Bases dictadas por dichos Comités de Selección, y llamaría a Concurso mediante Convocatoria Extraordinaria, detallando en los Anexos adjuntos los cargos sujetos a Convocatoria General y a Convocatoria Abierta,

estableciendo fecha, sede y horario de inscripción electrónica y documental, y presentando un cronograma tentativo de las etapas del proceso de concursos.

<sup>10</sup> La información fue extraída de los Boletines Fiscales de los años 2005 a 2016 (del 1º Trimestre).

<sup>11</sup> Nómina del Personal con Contratos vigentes durante el mes 12/2015 correspondiente al organismo. Registro Central de Personas Contratadas, Secretaría de Empleo Público, Ministerio de Modernización.

[http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos\\_los\\_contratos\\_anuales/index\\_main\\_rcpc.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/empleo/regimenes/contratados/listadocontratados/todos_los_contratos_anuales/index_main_rcpc.html)

## BIBLIOGRAFÍA

**Dieguez, G. y Gasparin, J. (2016).** El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Documento de Políticas Públicas. CIPPEC.

**DNSC (Dirección Nacional de Servicio Civil) (2013b).** Reporte Estadístico Mensual de Alta Dirección Pública (febrero). Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl/reporte-estad%C3%ADstico-mensual-dealta-direcci%C3%B3n-p%C3%ABlica>.

**Dussauge Laguna, M. (2005).** Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo? Una breve discusión conceptual. *Revista Servicio Profesional de Carrera*. (Nº 3).

**Evans, P. y Rauch, J. (1999).** Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian. State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, Vol. 64, Nº 5: 748–765.

**Ferraro, A. (2006).** Una idea muy precaria. El Nuevo Servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 41, Nº 2 (junio): 165–182.

**Geddes, B. (1996).** Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Estados Unidos: University of California Press.

**Grindle, M. (2012).** Job for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective. Harvard University Press.

**Iacoviello, M. (1996).** El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Cuaderno CEPAS Nº 4

——— (2006). Análisis comparativo por subsistemas. En Koldo Echabarría (ed.). Informe sobre la situación del Servicio Civil en Latinoamérica. Washington DC: BID: 531–572.

**Iacoviello, M. y Pando, D. (2015).** La administración pública en Argentina: caracterización y análisis de su dinámica político-institucional. En Alba, Carlos y Peters, Guy (eds.). *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (en prensa).

**Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2006).** Síntesis del diagnóstico Caso Argentina. En Echebarría, Koldo (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 73–96.

——— (2008). Gestión pública en América Latina: vuelos innovadores y pistas de aterrizaje. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 al 7 noviembre.

**Iacoviello, M., Pando, D. y Llano, M. (2013).** Modalidades de empleo, modelos de gestión y tipos burocráticos: la diversidad como regla en la función pública argentina. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. – 1 nov. 2013

**Iacoviello, M. y P. Amaya (2009).** Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil. Evaluación final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Washington, D.C.: BID, Gobierno de Chile.

**Llano, M. (2017).** Explorando herramientas para analizar el nivel de profesionalización de los sistemas de empleo público municipales. Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política «La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática», organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.

——— (2016). «Expresiones comunes del patronazgo: un fenómeno sin épocas ni fronteras», DAAPGE, año 16, N° 27 (jul-dic), 2016, pp. 129–160. Santa Fe, Argentina: UNL.

——— (2015). Burocracia pública y sistema político en América Latina. Factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

**Llano, M. y Iacoviello, M. (2015).** Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. Ponencia preparada para el 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 de 2015

**Llano, M.M. (2014a).** Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil. BID: en línea: <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6623/Diagn%C3%B3stico%20institucional%20del%20servicio%20civil%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina-%20Brasil.pdf?sequence=1>.

**Longo, F. (2006).** Una lectura transversal de los resultados. En Echebarría, K. (ed.). *Informe sobre la situación del Servicio civil en Latinoamérica*. Washington DC: BID: 593–610.

**López, A. y Zeller, N. (2010).** Argentina: un balance de las reformas administrativas en el Estado Nacional a 25 años de Democracia. Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 1.

**Pomares, J., Gasparin, J. y Deleersnyder, D. (2013).** Evolución y distribución del empleo público en el sector público nacional argentino. Una primera aproximación. Documento de Trabajo N° 117.

**Portales, C. (2009).** Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. Un mejor Estado para Chile. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.

**Ramió, C. y Salvador, M. (2005).** Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona: Fundació CIDOB.

**Remmer, K.L. (2007).** The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983–2003. *The Journal of Politics*, Vol. 69 (2), 363–377.

**Salas, E. (2015).** Una larga marcha hacia la consolidación del ingreso y promoción por concursos en el Sistema Nacional de Empleo Público de Argentina. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10–13 nov. 2015

**Salas, E. y Wegman, M. (2014).** 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. Cuaderno de Administración N° 1 AAEAP (Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública).

**Salas, E. (2010).** Modernización del Empleo Público Federal Argentino: Negociación Colectiva y Mejora en la Calidad de los Servicios Públicos. Seminario Internacional. Innovación y calidad en la Administración Pública, una perspectiva para el desarrollo sostenible de nuestras naciones. XV Foro de la Función Pública de Centroamérica.

**Schedler, A. (2004).** El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral. *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, N°1, (enero–marzo): 57–97.

**Scherlis, G. (2012).** Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista. *América Latina Hoy*, Vol. 62: 47–77.

——— (2009). *Patronage and Party Organization in Argentina: The Emergence of the Patronage-based Network Party*. Tesis Doctoral, Universidad de Leiden.

——— (2013). The contours of party patronage in Argentina. *Latin American Research Review*, Vol. 48, N° 3. © 2013 by the Latin American Studies Association

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Luxardo, D.(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», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 173–196. Santa Fe, Argentina: UNL.

---

## **RECENSIONES DE TESIS**



# **CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA UNA GESTIÓN ABIERTA EN EL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. COMPARACIÓN DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS**

Tesista

**Adrián R. Moya**

Director de tesis

**Horacio Capanegra**

El concepto de Gobierno Abierto ha emergido como un novedoso paradigma de política pública, surge como respuesta a una ciudadanía más informada y demandante, que busca influir en el diseño y provisión de los servicios que brinda el Estado. A partir de un análisis de los portales web judiciales de las provincias argentinas, de una revisión bibliográfica, y de la evidencia internacional, este estudio analiza los desafíos políticos de este modelo en la Justicia Argentina. Además, evalúa los incentivos, barreras y oportunidades con las que debe lidiar la agenda de Gobierno Abierto en los Poderes Judiciales para que la implementación sea exitosa y posible.

La importancia de esta investigación, al señalar las fortalezas y debilidades de la cultura de la apertura en los Poderes Judiciales provinciales, radica en servirles de apoyo a los funcionarios y magistrados judiciales para la toma de decisiones. Además colabora con los actores de la sociedad, dando a conocer el estado actual de la apertura judicial en las

provincias. La Tesis se focaliza en el análisis de las capacidades institucionales para una justicia abierta de las 23 provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires, a través de la observación de sus portales web para determinar si los esfuerzos en reformas para la transparencia y el fortalecimiento institucional del Poder Judicial, confluyen o no con un verdadero paradigma de Justicia Abierta (Gobierno Abierto).

Se sostiene que desde hace unos años se habla recurrentemente de la necesidad de modernizar la Administración de Justicia, ya que según la mayoría de las opiniones, no cumple con las expectativas de la sociedad, teniendo como aspecto de mayor preocupación la ausencia de políticas sistemáticas que aumenten la confianza en el servicio judicial. A su vez, se suman los problemas generalizados de corrupción en la administración pública, incrementándose la desconfianza de la ciudadanía respecto de la capacidad real del Estado de hacer cumplir la ley y sancionar los ilícitos.

Con esta perspectiva y gracias al avance de la Tecnología de la Información como herramienta clave, surgen necesidades de cambios estructurales en la Gestión Judicial a fines de conseguir eficiencia procesal y proximidad de la justicia al ciudadano. Las administraciones de justicia avanzaron en varios frentes, introduciendo distintos tipos de innovaciones en sus sistemas de gestión, pero en contadas ocasiones, las reformas apuntaron a revertir la opacidad de las instituciones judiciales o a instaurar mecanismos conducentes a un mejor acceso a la información judicial. Con la conformación de indicadores para medir las capacidades institucionales para una gestión abierta en los Poderes Judiciales de las Provincias argentinas, se logrará una descripción más precisa de la situación en la que se encuentran. Esta información independiente y confiable será muy útil para los hacedores de la política judicial, organizaciones no gubernamentales y público en general.

El objetivo del trabajo ha sido construir una metodología que permita obtener un diagnóstico sobre el grado de desarrollo de las iniciativas vinculadas con el paradigma de la Justicia Abierta en los Poderes Judiciales provinciales argentinos, identificando las áreas que se deben atender para alcanzar un mejoramiento sustancial en la calidad y transparencia del servicio de justicia.

Entre los pasos a seguir para cumplir este objetivo se encontraron: Investigación del grado de precisión, confiabilidad y accesibilidad de la información publicada en sus sitios web para la construcción de una Transparencia activa; recomendaciones y herramientas para mejorar el Acceso a la Información; Indicadores de Participación Ciudadana para acercarse más a la sociedad; Mecanismos de Rendición de Cuentas frente a la ciudadanía; y una guía de capacidades institucionales para una Gestión Abierta de los Poderes Judiciales, que

permitan la identificación de las debilidades en cada provincia.

En nuestro país, en los últimos años, las crecientes demandas ciudadanas de mayor apertura y transparencia en la gestión han comenzado a filtrarse en la mayoría de los gobiernos. El concepto de Gobierno Abierto (GA) se ha venido abriendo paso como una nueva filosofía de gestión que practica y promueve la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana; y la rendición de cuentas, tanto en las políticas públicas como en los servicios brindados. Desde hace unos años, los estudios de fortalecimiento institucional del sector público a nivel mundial, estuvieron liderados por las corrientes de la New Public Management (NPM), la Gobernanza y la Accountability. El Gobierno Abierto, además de consolidar muchas de estas iniciativas dentro de un mismo paraguas, surge por la irrupción de Internet y de las nuevas tecnologías de información en la vida social de los ciudadanos.

Justicia Abierta, como lo define la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su portal de GA, es una iniciativa que apunta a alentar la participación ciudadana en la administración de justicia a través de Internet, promueve la transparencia de los actos de gobierno e intensifica el trabajo en materia de difusión y acceso a la información. Si analizamos al Poder Judicial a través del tiempo, observamos que se ha caracterizado por ser del tipo burocrático weberiano, donde sus decisiones finales aparecen impuestas desde el cumplimiento estricto de las normas, justificándose generalmente en que sus fines son consagrar a la Justicia como un espacio de resolución de conflictos, ajeno al accionar cotidiano de la vida de las personas.

En este contexto, la implementación de reformas de acceso a la información y transparencia procurará restituir la confianza en las instituciones judiciales, promoviendo un



mayor acercamiento entre la sociedad y el sistema de justicia. Dada la necesidad de la población de tener injerencia en el Estado para satisfacer sus demandas; y la incapacidad de éste para procesarlas, se requiere de una auditoría social que sintetice las dimensiones de apertura y permita configurar un paradigma de gran importancia en la relación entre Estado y sociedad. En base a las dimensiones desarrolladas a nivel mundial y regional —analizadas en profundidad— se ha realizado un minucioso procesamiento para restringirlas y adaptarlas al mundo de las justicias provinciales.

Todos los Poderes Judiciales provinciales de la Argentina tienen un Sitio Web donde centralizan la totalidad de la información del servicio de justicia. Algunas provincias, además, tienen portales correspondientes al Consejo de la Magistratura (CM), Ministerio Fiscal y Defensoría Pública, los que no fueron objeto de este estudio.

Para fomentar un sistema judicial más transparente, eficiente e independiente, se diseñó un Índice de Capacidades Institucionales para un Gobierno Abierto en la Justicia (ICIGAJ) que analiza y evidencia a través de sus portales web, el nivel de apertura y participación que garantizan los poderes judiciales provinciales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El ICIGAJ es un instrumento de diagnóstico cuantitativo que releva, mide y compara las características de apertura en cada sitio web oficial de los Poderes Judiciales provinciales. El índice provee rankings y puntuaciones sobre las distintas dimensiones de apertura en la justicia y permite ponderar el estado de las capacidades para un Gobierno Abierto en cada sistema judicial. Para el relevamiento, se crearon 4 (cuatro) categorías: Transparencia y Acceso a la información Pública; Participación ciudadana en la Gestión Estatal; Rendición

de Cuentas; y Capacidades Institucionales para un GA. Dentro de estas dimensiones, se analizaron 15 (quince) indicadores y 91 (noventa y un) variables. Cada variable se focaliza en un aspecto relevante del componente, claramente diferenciado y susceptible de ser relevado. Los valores finales para las categorías e indicadores fueron calculados a través del Promedio de los valores de las variables que lo componen.

El Indicador con mejor resultado correspondió a la Dimensión de Transparencia y el que obtuvo el puntaje más bajo, a la de Rendición de Cuentas. Luego se analizó la relación del ICIGAJ con el Nivel Socioeconómico de las Provincias a través del Coeficiente de Correlación de Pearson. Al compararlo con el índice de desarrollo humano para las provincias argentinas de la ONU, que mide el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental, se observó una correlación positiva baja, significando que si bien hay una pequeña incidencia, el nivel de apertura de la justicia no es necesariamente conducido por variables de desarrollo humano. A continuación se analizó el ICIGAJ con el Producto Interno Bruto (PBI) de las provincias argentinas que refleja la actividad económica de las unidades productivas. El resultado fue una correlación positiva moderada, dado que en general, las provincias con un desarrollo económico (PBI) más alto alcanzaron puntuación más alta. No obstante, la creación de un gobierno abierto no necesariamente depende de los recursos financieros. Varias provincias pobres superaron a provincias ricas.

Dado que la tecnología web es el principal medio para llegar al concepto de Gobierno Abierto, por último se analizó la incidencia y relación entre los accesos a internet por provincia y el ICIGAJ. El valor nos dio una correlación positiva moderada, significando que la cantidad de ciudadanos conectándose

a Internet tiene una incidencia relativa sobre la apertura, sin llegar a ser determinante. Por último se elaboraron las conclusiones del trabajo de investigación y los desafíos pendientes; señalando las recomendaciones generales y específicas para cada área. Se determinó que el índice ofrece una fuente de datos confiable para que los encargados de la política judicial, y las organizaciones no gubernamentales, puedan evaluar la apertura de la justicia, de la manera en que la perciben los ciudadanos comunes, permitiendo un diagnóstico fácilmente actualizable donde se identifican las fortalezas y debilidades de las capacidades institucionales. Este índice, mide la Justicia Abierta en forma práctica, definiendo la apertura de los Poderes Judiciales a través de sus portales, examinando tanto las experiencias y percepciones del público en general, como la de los profesionales del derecho.

Se ha observado que los Poderes Judiciales provinciales han comenzado a debatir la dimensión práctica de las políticas de apertura. Por el lado positivo, pese a algunas diferencias observadas, se ha verificado que en la gran mayoría de los portales se adoptaron medidas de apertura en la administración de justicia que contribuyeron en distinto grado a mejorar su relación con la ciudadanía. No obstante, el estudio mostró que en el avance hacia aspectos de participación, colaboración y transparencia para una justicia abierta, existen resultados dispares en las provincias. Se observó que los esfuerzos que realizan para publicar de manera apropiada su trabajo son insuficientes, percibiéndose una necesidad de mayor desarrollo y fortalecimiento en aspectos correspondientes a una Justicia Abierta. En particular, resta avanzar en mecanismos conducentes a un mejor Acceso a la Información Pública, como valor primordial de todo Estado de Derecho.

El resultado final del ICIGAJ en las provincias argentinas, luego del trabajo metodoló-

gico realizado, obtuvo un puntaje de acercamiento al Paradigma de Gobierno Abierto considerado en el nivel de ACEPTABLE. Si bien algunos Poderes Judiciales demuestran haber intentado adoptar políticas de apertura, otros en cambio sólo han realizado unas pocas reformas aisladas. Se ha comprobado que han desarrollado institucionalmente la transparencia activa, publicando información jurisdiccional y de su funcionamiento, sin embargo, iniciativas de participación ciudadana o de rendición de cuentas tienen menos presencia en los portales. El estudio ha demostrado que es destacable el esfuerzo en lograr la apertura de las tres jurisdicciones que obtuvieron el puntaje más alto: Córdoba, Buenos Aires y CABA. Se pudo concluir entonces que los Poderes Judiciales de las Provincias Argentinas, avanzaron en hacer pública su información. A pesar que los datos publicados y la interacción con la ciudadanía todavía son insuficientes, existe un contexto favorable para seguir avanzando hacia medidas orientadas a una mayor apertura.

Dentro de los desafíos los Poderes Judiciales aún tienen por delante un territorio fértil para la promoción de reformas de transparencia en la administración de justicia, sin embargo es necesario promover un cambio de actitud profundo desde el interior de los tribunales para llevar a cabo una agenda exitosa. En el diagnóstico realizado se pudo observar que muchos de los problemas planteados para el correcto funcionamiento del servicio judicial no tienen su origen en un mal diseño de las normas o de las herramientas de gestión, sino en el trasfondo cultural. El rol de los funcionarios judiciales ante estos desafíos debe estar acompañado de un fuerte liderazgo. De nada sirve diseñar acciones de apertura en un gobierno si no existe un liderazgo capaz de implementar cambios difíciles teniendo en cuenta la opinión de los actores sociales.

El marco actual, relativamente alejado de conflictos políticos, sin fuertes limitaciones presupuestarias y con una imagen deteriorada del servicio de justicia, es ideal para que se pueda definir una política de Justicia Abierta consistente. Es de esperar que las cuatro dimensiones del ICIGAJ se incorporen a la cultura organizacional y normativa de los Poderes Judiciales de varias maneras, creando funciones específicas en el área administrativa, a través de acuerdos del alto tribunal o mediante la elaboración de leyes. Utilizando la metodología

descripta, que incluye los distintos aspectos de una justicia abierta, cada provincia podrá elaborar su índice de apertura año tras año. Los cambios culturales requeridos, orientados a la apertura y transparencia de su actuar, solo podrán lograrse a partir de un claro liderazgo de la autoridad superior, de la capacitación de los recursos humanos, de la separación entre las funciones administrativas y jurisdiccionales, y fundamentalmente del papel que los Administradores de Cortes posean en la organización del modelo de gestión judicial.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Moya, A.R. (2019). «Recensión de tesis: "Capacidades institucionales para una gestión abierta en el servicio de administración de justicia. Comparación de las provincias argentinas"», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 199-203. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**



## «AGRICULTURA FAMILIAR, CAMPESINA E INDÍGENA. ARGENTINA (2004–2017)»<sup>(\*)</sup>

de **Carlos José Vigil.**

Montevideo, Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur y Federación Agraria Argentina, 2019

por **Alexis Bock**

Universidad de Quilmes

El Estudio sobre Agricultura familiar, campesina e indígena. Argentina (2004–2017), de Carlos Vigil fue realizado en el marco del programa «Políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar campesina indígena en siete países de América Latina y El Caribe» impulsado por la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM) y de las afiliadas de cada país, en este caso, la Federación Agraria Argentina (FAA), como parte del proyecto denominado Diálogo Político para las Transformaciones Rurales (PDRT) COPROFAM–FIDA.

Es un interesantísimo aporte a la sistematización de la historia, las características, las instituciones y las políticas públicas recientes de lo que se conoce como «agricultura familiar, campesina e indígena» de la Argentina. Fue realizado principalmente durante el año 2018, siguiendo y reconstruyendo casi etnográficamente las redes de actuación de los princi-

pales actores públicos y privados en el área, posible en buena medida por la experiencia de años del autor en el estudio (e incluso en la *promoción*) de las diferentes instancias y actividades de los actores políticos, productivos y sindicales del sector (en redes, foros, talleres, instituciones, mesas de diálogo, asesorías, encuentros sectoriales, etc.).

El planteo central es que el diseño y aplicación de políticas públicas para la *agricultura familiar campesina e indígena* requiere una *atención diferenciada* de las políticas genéricas de la agricultura empresarial de gran escala. Un planteo que, podríamos decir, es válido también para otros sectores de la economía o áreas receptoras de políticas que requieren atención particular. Sin embargo, el escaso conocimiento y la minusvaloración de los aportes de la agricultura familiar que en muchos casos exhiben quienes deciden las políticas en esta temática, obliga a los

<sup>(\*)</sup> Disponible en <http://coprofam.org/category/documentos/documentostecnicos/>

propios actores, técnicos y académicos comprometidos con el sector —cuyo número por suerte va en aumento— a investigar y difundir conocimiento. En este sentido, el estudio de Vigil es un oportuno e importante aporte para los hacedores de políticas, pero también para la dirigencia de las organizaciones de productores a las que se dirige el trabajo, donde encontrarán información actualizada y sistematizada del estado de la agricultura familiar junto a un análisis crítico de los resultados de las medidas aplicadas en los últimos quince años. El texto aparece incluso en un momento oportuno para alzar la voz de los reclamos, puesto que se han multiplicado las dificultades de la economía en general y del sector en particular, advirtiendo que el giro de la política económica desde fines del 2015 está haciendo retroceder los logros alcanzados en los años anteriores.

Entre temas que trata, el Estudio reúne información sobre cantidad e importancia de la agricultura familiar: aproximadamente unas 250 mil «unidades», con un total cercano a los 2 millones de personas directamente vinculadas, con alta presencia de mujeres a cargo de las mismas y un 80% perteneciente a los estratos sociales más «vulnerables». A pesar de estas condiciones, se estima que la agricultura familiar genera nada menos que el 50% del empleo rural, un promedio del 60% de los alimentos frescos que se consumen en el mercado interno y en la comercialización directa en ferias francas y mercados populares con significativas ventajas para proveedores y consumidores. Otros aportes no menos significativos del sector son la preservación de la biodiversidad y el ambiente ya que utiliza métodos más compatibles con un desarrollo sostenible, factor de primera importancia especialmente en la Eco Región Chaqueña, que alberga una de las reservas de biodiversidad más importantes del mundo, donde la pro-

ducción familiar viene siendo desplazada por el avance de sistemas extensivos y ganadería sobre áreas boscosas.

Cabe preguntarse: por qué siendo importantes los aportes de la agricultura familiar la valoración pública es baja en comparación con otros sectores agrarios. Para el autor del Estudio el imaginario público suele identificar al *campo* con la producción destinada a exportación, principalmente. La frase «el campo nos va a salvar» que se escucha en boca de mucha gente (incluso de la clase dirigente) cada vez que el país atraviesa un problema con la balanza de pagos manifiesta esa identificación. Para Vigil, *visibilidad* y *valoración* pública no corren parejas y ello represente un desafío importante para los productores y organizaciones de la agricultura familiar.

Los *criterios de identificación* de quienes la integran, aclara el Estudio, fueron enriqueciéndose con distintos aportes. En 2007, la Reunión Especializada de Agricultura Familiar-REAF (un organismo auxiliar y asesor del MERCOSUR) propuso precisamente los criterios de identificación del sector adoptados por los países miembros e impulsó registros para identificar y conocer mejor al sector (en la Argentina, se creó el Registro Nacional de Agricultura Familiar). La ley 27.118 que declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena en el país, fijó los criterios de identificación vigentes actualmente, que incluyen a una variedad de actores: pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, campesinos, productores rurales sin tierra, productores periurbanos y comunidades de pueblos originarios, reconociendo la heterogeneidad del conjunto. Al llamar la atención sobre los distintos tipos de actores que se agrupan en el universo de la agricultura familiar, el Estudio remarca la importancia de tener en cuenta a



la hora de diseñar y aplicar políticas tanto los factores diferenciales de otras modalidades de producción agrícola, como los específicos de sus diversos componentes.

Pero el punto quizás de mayor intensidad y de mejor aporte de experiencia personal del autor, sea la descripción de las etapas de posicionamiento del sector en la Argentina en las políticas del período estudiado, con precisas menciones a los principales hitos, marchas y contramarchas. Su conclusión es que entre 2004 y 2015, aunque se puedan señalar algunas falencias y errores, es cuando la agricultura familiar ganó mayor visibilidad; se le dedicaron más recursos presupuestarios; espacios específicos en la estructura y la acción gubernamental (una Secretaría nacional; programas en INTA y SENASA; apoyos técnicos en terreno; medidas que posibilitaron la inclusión en la economía formal y cobertura social a productores y familias; la sanción de la ley 27118, entre otras), y los productores una participación destacada en la formulación y aplicación de medidas como no había sucedido hasta entonces. Las organizaciones de productores crecieron, se fortalecieron y acumularon experiencias; se multiplicaron trabajos académicos y varias universidades organizaron un Foro permanente de intercambio en la materia. Los industriales dedicados a la provisión de herramientas y maquinarias para la agricultura familiar constituyeron una cámara. Todo lo cual conformó un escenario

distinto al que se había dado hasta entonces.

Por el contrario, a partir del 2016 ocurrieron modificaciones e inestabilidad en organismos con competencia en el área, ajustes presupuestarios, despidos de personal que prestaba servicios en terreno, discontinuidad de espacios de participación (como el Consejo de la Agricultura Familiar), derogación de mecanismos de inclusión como el Monotributo Social Agropecuario, menores apoyos para los grupos más vulnerables, a lo que se suma que la ley 27.118 continúa sin reglamentarse y sin asignación de recursos. Todo lo cual viene conformando un panorama muy distinto y ha generado fuertes críticas de las organizaciones de productores de la agricultura familiar, en varias ocasiones expresadas en manifestaciones en espacios públicos.

En suma, es un Estudio útil y educador; que muestra los principales resultados alcanzados por determinadas políticas y proyecta con cautela, pero con convicción, el porvenir y los desafíos de la agricultura familiar. El camino de reflexión debe continuarse con la esperanza que mayores y mejores conocimientos orienten a los hacedores de políticas para actuar adecuadamente sobre las realidades que se les encomiendan administrar para el bien común. Y ojalá COPROFAM y una entidad con tan larga trayectoria en defensa de los productores menos favorecidos como es la Federación Agraria Argentina, continúen impulsando esta tarea.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Bock, A. (2019). «Reseña bibliográfica: *Agricultura familiar, campesina e indígena. Argentina (2004–2017)*, de Carlos José Vigil», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene–jun), 2019, pp. 207–209. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



**«POLÍTICA, ESTADO Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS»  
(VOL. 2)**

de **Horacio Cao.**  
Buenos Aires, Prometeo Libros, 2018

por **Alcides Bazza**  
Universidad Nacional del Litoral

El volumen II se estructura en dos grandes partes que desarrollan lo acontecido durante el período 1995–2015. La primera parte indaga las reformas socio–céntricas que comienzan a interpelar y cuestionar al ajuste estructural como discurso único ante la manifiesta reacción que diversos movimientos sociales fueron planteando en las provincias desde mediados de los noventa en adelante. La segunda parte arranca desde la crisis de finales de siglo, al tomar nota de una nueva ola latinoamericana que provoca una ruptura con los postulados neoliberales vigentes en las décadas anteriores y reivindica el movimiento nacional y popular. Previo a esta introducción, el trabajo se ocupa de la relación Nación–provincias durante la «década k», y los desafíos que emergen en ese nuevo período disruptivo.

La *primera parte* se subdivide en *cuatro capítulos*. El *primero* de ellos, al igual que la sistematización efectuada en el volumen I, identifica las principales teorías e ideas que comenzaron a cuestionar los planteos ortodoxos del ajuste bajo influencias social-

demócratas y neo–keynesianas. Entre ellas, se menciona al *neo–institucionalismo* representado centralmente por los aportes de Douglass North, cuyo eje de análisis parte desde una crítica a los mecanismos auto–reguladores del mercado debido a determinadas «costos» que se daban en el acceso de los agentes a la información, a cuestiones relacionadas con la negociación, y a la vigilancia. Frente a estas fallas del mercado, el rol del Estado es reivindicado por este enfoque como garante de la transparencia horizontal —a partir del respeto por la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)— y vertical —entre los distintos niveles nacionales y subnacionales—, a los fines de reducir estos costos y dar garantías a largo plazo.

También se hace referencia a los enfoques que, bajo la noción de la *gobernanza*, rechazaron las ideas de llevar al Estado a su mínima expresión y, por el contrario, lo destacaron como actor clave para avanzar en la articulación de la organización mercantil y de la sociedad. A estos fines de articulación, el

enfoque postula la devolución de funciones apropiadas por el Estado durante la etapa de posguerra hacia la sociedad civil (incluyendo empresas y organizaciones no gubernamentales), bajo una estrategia de gestión que enfatice el carácter dialógico en oposición al carácter jerárquico y centralizado.

Cercanos al concepto de gobernanza se encuentran los enfoques del *Estado relacional*, cuyo énfasis radica en cualificar las capacidades de los burócratas estatales para fortalecer las relaciones entre los funcionarios gubernamentales y los actores de la sociedad civil. En este marco de *capacidades estatales* se remite a una serie de atributos políticos, técnicos, administrativos y financieros que serían la clave del desarrollo de economías de industrialización tardía. Es decir, se trata de potenciar las habilidades y aptitudes de las agencias estatales para movilizar recursos sociales con el fin de alcanzar objetivos de políticas, más que de esperar que las estructuras estatales *per se* garanticen los logros perseguidos.

Por último, el enfoque de la *Nueva Gerencia Pública*<sup>1</sup>, influido por la visión neo-institucionalista, reconoció la especificidad de funciones que tenía que cumplir el Estado en relación con la superación de los problemas de corrupción, formalismo, sobre-regulación y falta de incentivos a la productividad de las Administraciones Públicas. El autor destaca que sobre estos problemas subyace una cuestión de fondo, de amplio tratamiento y difícil resolución, que consiste en la articulación de la racionalidad instrumental-formal propia del ámbito administrativo con la racionalidad instrumental-sustantiva del liderazgo político. Sobre esta discusión, y al interior de este enfoque, surgieron dos perspectivas que, si bien no contradictorias, tenían algunos puntos de tensión. Por un lado, con una orientación hacia el cliente/ciudadano, emanó la *public choice*, que escogió el papel rector de la política sobre

la racionalidad instrumental de la burocracia; por otro lado, la vertiente *managerialista*, que optó por dar centralidad a la eficiencia en el ámbito administrativo, aunque dando un giro a la visión clásica sobre burocracia.

Estas nuevas nociones, en particular las ideas de Estado relacional y gobernanza, fueron catalizadoras de herramientas conceptuales que no solo desafiaron las lógicas del ajuste estructural, constituyéndose como una *tercera vía* al desarrollo, sino que también repercutieron sobre la cuestión federal. Como bien se señala en la última parte de este capítulo, comenzaron a darse los primeros elementos analíticos de un «federalismo cooperativo», que surgió como contraste del —hasta ese entonces imperante— «federalismo dual». Así se aludió a la importancia de la integración estatal nacional y subnacional, a través de funciones compartidas y concurrentes, como formas de flexibilizar las estructuras rígidas y fragmentadas que imponía la descentralización dual.

Con el desarrollo de estos enfoques, el capítulo 2 retoma el tratamiento del caso argentino para dar cuenta del impacto de los mismos en distintas iniciativas legislativas que intentaron plasmarse desde la segunda mitad de los noventa. Este análisis que comprende la segunda reelección de Carlos Menem y la presidencia de Fernando de La Rúa hace una referencia detallada de diversos instrumentos normativos aprobados y promocionados durante el período aunque también señala, paralelamente, las dificultades de su implementación efectiva. En lo que respecta al segundo período presidencial de Menem (1995–1999), la «segunda ola» de reformas implementadas tenía como objetivo insertar en la estructura estatal los conceptos y valores de la Nueva Gerencia Pública.

No obstante los intentos de continuar con las políticas de ajuste, esta reforma apuntaba

a profesionalizar el sector público, incorporar estrategias de transparencia, como así también, promover la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, los alcances de esta reforma fueron limitados debido a: i) la búsqueda de la segunda reelección de Menem; ii) la crisis generada hacia el año 1995 por el efecto *tequila* —y sus consecuencias sobre los problemas fiscales y externos—; y iii) las disputas al interior del oficialismo entre la jefatura de gabinete y el ala política del gobierno nacional que se oponía a los superpoderes del ministro de economía. Pese a sus pronunciados anuncios, la reingeniería de las estructuras estatales como eje de su propuesta no conformó ni a los que promovían una profundización de las políticas neoliberales, ni a los que abogaban por desplegar acciones reconstructivas del Estado.

Esta disconformidad se acentuó con los procesos de crisis y desaceleración económica que caracterizaron al resto del período, e inclusive a la fallida presidencia de Fernando de La Rúa. Ni desde lo político, ni desde lo económico, ni desde lo fiscal hubo espacio para que las reformas avanzaran significativamente. Los capítulos 3 y 4 de la primera parte, desde distintas aristas, hacen referencia a la cuestión. La persistencia del proceso de «expansión pasiva» iniciada durante los años anteriores, y reforzada luego del efecto *tequila* del año 1994, fue un aspecto clave para reposicionar a los gobernadores —dotándolos de una autonomía pocas veces dada a lo largo de la historia nacional— y reestructurar el federalismo en Argentina. Esta fórmula, que resultó exitosa durante la primera mitad de los noventa para avanzar en el ajuste fiscal nacional y obtener consensos provinciales que legitimen esas medidas, se presentó como un obstáculo insalvable cuando las necesidades perennes del ajuste comenzaron a demandar recortes sobre el sector público provincial.

Esto explica, por un lado, el continuo aumento del gasto provincial desde el año 1995 a 1999, financiado principalmente con transferencias de origen nacional. Esta situación, lejos de modificarse con el ascenso al poder del gobierno de la Alianza, se profundizó. Pese a un primer año de armoniosa relación con el presidente electo, los gobernadores tuvieron un rol clave en la pérdida de legitimidad política al gobierno nacional. Por otro lado, el carácter acotado en la implementación del plan de reformas de la «segunda generación», que apuntó a acompañar las medidas de ajuste con un plan de modernización del sector público. Sin embargo, había un doble estándar de metas asignadas, ya que las metas relacionadas a promover el ajuste fiscal fueron prioritarias en la entrega —o no— de los mencionados préstamos, y consistieron en avanzar en la privatización de los bancos provinciales y en el traspaso de las cajas de jubilación provinciales al Estado nacional. Estas últimas eran condiciones *sine qua non* para el acceso de los préstamos, pese a que se permitía cierta elasticidad en cuestiones relacionadas, por ejemplo, al sector salud.

La consecuencia de esto derivó en que, si bien en las provincias se suscribían documentos y se receptaban desde lo formal las reformas de modernización impulsadas, en la práctica no se hicieron efectivas cuando se trataba de hacer recortes importantes del personal empleado. Los distintos conflictos y resistencias planteadas fueron una limitación para continuar con el plan neoliberal hacia las provincias, el que pareció encontrar un límite con las reformas desplegadas a nivel nacional. Si el período de la primera ola de reformas fue un tiempo paradójico, en donde se desarrollaron paralelamente políticas de ajuste y de construcción territorial, la segunda mitad de los noventa se caracterizó por la supremacía de las segundas. En efecto, el

gobernador en la etapa de la segunda ola de reformas se dedicó a la construcción territorial con la sola limitación de su capacidad de endeudamiento.

La anticipada y abrupta caída presidencial del gobierno de la Alianza, marcó el final para las políticas desplegadas durante las últimas décadas. Luego de las transiciones presidenciales, dadas en un importante cambio del contexto económico internacional, se puso en fuerte cuestión la lógica del ajuste estructural y las políticas neoliberales. Como se observa en la *segunda parte* de la obra, en sus *capítulos 1 y 2*, el arribo al poder del Estado de Néstor Kirchner instaló un nuevo paradigma estatal. Su bandera fue desde un principio la idea de que el Estado es parte de la solución más que del problema; coherentemente, sus gobiernos volcaron abundantes recursos al fisco para revertir la ecuación hegemónica que se había construido en la Argentina a partir de 1976. El gobierno recuperó las ideas desarrollistas de mediados de siglo XX para destacar la idea del Estado como promotor del desarrollo, bajo un modelo *nacional y popular*.

La creciente disponibilidad financiera de la época inicial y el cambio en la perspectiva política posibilitaron que el Estado potenciara su presencia y dispusiera de recursos para reformular su capacidad de intervención en la economía y en la vida social y política. La agenda de políticas públicas que la presidencia puso sobre la mesa dejó de lado el unidireccional criterio fiscal, propio de las décadas donde el ajuste estructural estuvo vigente, y planteó en su lugar los temas de inclusión social y desarrollo.

En lo que respecta a las Provincias, la disponibilidad financiera fue clave para la construcción federal del período. Esta construcción se asentó sobre la base, por un lado, de recuperar a la Provincia de Buenos Aires como aliada estratégica al gobierno nacional

dado su importante poder territorial, como así también, para desplazar el frente político opositor que desde el peronismo estuvo en cabeza de Eduardo Duhalde. Por otro lado, con la incorporación al oficialismo (Frente por la Victoria) de sectores y gobernadores ligados a la Unión Cívica Radical. Todo ello, se logró a través de crecientes transferencias económicas y se montó sobre el modelo de construcción política de base territorial, que había comenzado a gestarse desde 1983.

Sin embargo, a diferencia de las relaciones Nación–Provincias de las décadas anteriores, esta etapa presentó un tono de recentralización. La autonomía que caracterizó a los gobernadores, fundamentalmente en la segunda mitad de los noventa, comenzaría a disputarse. La tendencia se invirtió al generarse un creciente empoderamiento —político y administrativo— del poder presidencial frente a provincias y municipios. La presencia de Nación en los territorios provinciales se plasmó, desde lo político, en bajar transferencias financieras, programas sociales y obras públicas bajo la exigencia a las provincias de su alineamiento con la presidencia; desde lo administrativo, su presencia se hizo notoria allí donde estaban: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Policía Federal, organismos reguladores de las economías regionales (Instituto Nacional de Vitivinicultura, Dirección Nacional del Azúcar, Dirección Nacional de Yerba Mate, entre otros); organismos de promoción y desarrollo tecnológico (INTA, INTI), etc.

Así se logró en cuatro años algo que parecía muy difícil: mostrar un tablero federal en el que el kirchnerismo detentaba un liderazgo indiscutido. Pese a las disidencias presentes durante el período, como ocurrían en los márgenes, se les dio una importancia menor.

Esto fue así hasta que eventos próximos a suceder obligaron a darles otro valor. En este

sentido, como se desarrolla en el *capítulo 3*, a poco de iniciarse el segundo período presidencial de la etapa «k», bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, el gobierno debió enfrentar una durísima huelga liderada por las patronales agrarias. En este marco, las Provincias se convirtieron en uno de los campos de batalla entre la oposición y el oficialismo, que presionaron a los gobernadores a que tomaran partido por alguno de los respectivos bandos.

El nacimiento de la oposición tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. A ellas, se sumaron también San Luis y Catamarca. Estas provincias fueron las alas del frente político que, liderado por los medios de comunicación y las patronales del campo, buscó derrotar políticamente y hasta destituir al oficialismo. Otras provincias apoyaron decididamente al Gobierno nacional: Buenos Aires, San Juan, Tucumán y Formosa encabezaron ese lote. Pero el grupo más numeroso fue el de provincias que prefirieron perfil bajo y representaron posiciones equívocas y expresiones contradictorias. En resumen, mientras las presidencias de Néstor y Cristina Kirchner estuvieron consolidadas, al garantizar recursos y no complicar el escenario provincial, los dirigentes provinciales evitaron todo tipo de enfrentamiento. Sin embargo, a medida que se fueron presentando dificultades en el escenario macroeconómico, el apoyo provincial se fue escatimando.

En lo que respecta específicamente a las reformas de la administración pública provincial, paradójicamente, y a pesar de la importancia que se le dio en la práctica y en el discurso al rol del Estado, el período fue bastante pobre en propuestas para establecer un modelo de gestión consistente con la nueva visión estatal. Según el autor, mucho más modesto aún en lo que hace al apoyo para el desarrollo de acciones de este tipo en

los niveles subnacionales. La ausencia de un modelo implicó la continuidad de varios rasgos del ordenamiento federal existente. Entre ellos, la división del Estado en dos «pisos» con distintos deberes y potestades (la Nación se encarga del diseño y del financiamiento de programas y los niveles subnacionales de su administración). Por lo tanto, las provincias son las instancias de gestión más importantes en la Administración Pública Argentina, y la construcción político territorial constituye el principal interés de los mandatarios.

La ausencia de un modelo hizo que en cada jurisdicción y en cada área se multiplicaran herramientas, diseños y formas de gestión según la coyuntura del escenario regional. Esta situación —relativamente anárquica— no hizo más que profundizar las brechas y los desequilibrios en el interior de las administraciones provinciales. Estos desequilibrios, a su vez, debilitaron la posibilidad de que apareciera un núcleo central capaz de dirigir el conjunto, con una posibilidad de acción unificada. En varios tópicos sectoriales, donde sí hubo voluntad política, planificación y recursos, se produjeron desarrollos estratégicos que involucraban dispositivos de la Nueva Gestión Pública, pero que en términos de las administraciones provinciales resultaron contraproducentes, pues acentuaron su carácter de archipiélago.

Como se profundiza en el *capítulo 4* de la segunda parte, recién al final de la era k se comenzaron a dar algunos gestos para dotar de pensamiento estratégico a la Administración Pública. En particular, el autor hace mención al Acuerdo Federal de Gestión Pública (AFGP) y la Encuesta de Metas Federales (EMF), donde se buscó que los organismos estatales funcionen como un todo orgánico y no como un conjunto de unidades desperdigadas, que en muchos casos llevan adelante políticas que resultan contradictorias o se neutralizan entre sí. Así, en el marco del Consejo

Federal de la Función Pública (COFEFUP) se estableció un esquema de asistencia técnica a las Provincias, en materia de capacitación, fortalecimiento de la calidad estatal, gobierno electrónico, y cuestiones relacionadas al Empleo Público y la carrera. Cada uno de estos aspectos tiene un profundo desarrollo en el libro, que se nutren de la experiencia personal del autor en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), y su relación cotidiana con el COFEFUP.

Atendiendo a esta cuestión, y sin dejar de reconocer los avances alcanzados, el autor cierra el trabajo con una interesante e interpelante reflexión: no se ha desarrollado un pensamiento estratégico para las administraciones públicas provinciales. Esto, con el agravante de que somos un país federal y, por lo tanto, su carencia provoca daños estructurales en todo el territorio nacional. Así sostiene que el problema empieza por el Estado Nacional, que en nuestra tradición —y en el modelo de Estado de dos pisos— es el que debe encargarse de poner temas en

agenda y fijar el marco general del trabajo. En su ausencia, las Provincias se preocupan poco por el tema y recién en los últimos años, con una profundidad dispar, han comenzado a tener planes estratégicos y de modernización para sus respectivos Estados.

Esto hace que la Administración Pública Provincial haya funcionado hasta nuestros días como una confederación de instituciones que funcionan al arbitrio de la coyuntura política y de los ciclos fiscales que atraviesan el país. La advertencia final que deja la obra en este sentido consiste en el peligro de que este vacío se mantenga en ocasión de una crisis financiera y sea ocupado por una visión unilateralmente fiscal, que esta vez sí logre romper la valla que la política federal le puso al avance del ajuste en los noventa. Así cierra uno de los trabajos más completos en la literatura existente en nuestro país, de lectura obligatoria para todos aquéllos que, desde distintas perspectivas, abordamos las problemáticas vinculadas al sector público provincial y su rol en el desarrollo regional.

#### NOTA

<sup>1</sup> En gran parte desarrollado en el primer volumen de este libro.

---

#### PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bazza, A. (2019). «Reseña bibliográfica: *Política, Estado y Administración Pública en las Provincias Argentinas* (Vol. 2), de Horacio Cao», *DAAPGE*, año 19, N° 32 (ene-jun), 2019, pp. 211–216. Santa Fe, Argentina: UNL.

---



## INSTRUCCIONES PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

1 • Los artículos y comentarios bibliográficos enviados para su publicación deben ser originales y en idioma español (eventualmente podrán aceptarse en idioma portugués). La publicación de trabajos éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente evaluadas por el Comité Académico de la revista DAAPGE. El envío de un trabajo a la revista DAAPGE supone el compromiso del autor de no someter el trabajo a la evaluación simultánea de otra revista.

2 • La aprobación de los artículos estará a cargo del **Editor** y del **Comité Académico**, que usarán como criterio los dictámenes aportados por evaluadores externos, en relación con aspectos como la originalidad del trabajo, la solidez conceptual y argumentativa, la calidad expositiva, etc. En el proceso de arbitraje intervendrán dos (2) evaluadores externos como mínimo, y se dará intervención a un tercero en caso de controversias. El arbitraje concluirá en un dictamen que el autor tiene derecho a conocer por intermedio del Editor. Dicho dictamen podrá *aceptar*, *rechazar* o *sugerir correcciones* para los artículos. En el proceso de dictaminación la información sobre autores y dictaminadores guardará un estricto anonimato.

3 • Los artículos que se entreguen a *DAAPGE* para su publicación deberán enviarse en formato digital e ir acompañados de la siguiente información:

- a) Título del trabajo
- b) Un resumen en español e inglés que no exceda los 1000 caracteres (aprox. 150 palabras), con información concisa acerca del contenido: principales resultados, método y conclusiones adquiridas.
- c) Entre tres y cinco palabras clave (en español e inglés) para efectos de indización bibliográfica.
- d) Datos del autor, incluyendo: nombre completo, filiación institucional, dirección postal institucional, Teléfono, Dirección de correo electrónico, Máximo nivel de estudios alcanzados (disciplina o campo e institución) y estudios en curso si los hubiera.

4 • Los trabajos enviados a DAAPGE deberán cumplir con las siguientes características:

- a) La extensión de los artículos no podrá exceder los 70.000 caracteres, mientras que las reseñas bibliográficas y/o reseñas tendrán como límite máximo 28.000 caracteres.
- b) Los cuadros, tablas y/o gráficos deberán estar intercalados en el texto, con las referencias correspondientes y debidamente enumerados. Sus datos deberán ser editables (formato Word/Office o procesador de texto similar, o si corresponde, Excel/Office o planilla de cálculos similar). Si hubiere imágenes deberán además adjuntarse en forma separada en extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real. En todos los casos se debe consignar el título y la fuente de la información.

5 • La **forma de citación** es la siguiente:

a) Para citas textuales se procederá de la siguiente manera:

- citas textuales cortas (cuando la extensión es menor a 4 renglones): se colocaran dentro del texto, se citaran entre comillas, y se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes. Por ejemplo:

En este sentido, «el Estado no surge entonces por generación espontánea ni tampoco es creado, en el sentido que “alguien” formalice su existencia por medio de un ritual» (Oszlak, 2008:122).

- citas textuales largas (cuando la extensión supera los 4 renglones): se citaran entre comillas, se colocará entre paréntesis el apellido del autor, el año de publicación de la obra y el número o números de páginas correspondientes, y se colocará con sangría de 1cm en ambos márgenes. Por ejemplo:

«También ha estado muy extendida la organización estamentaria de las corporaciones políticas y sociales; pero solo Europa a conocido el Estado estamentario: *rex et regnum*, en sentido occidental. Y, desde luego, sólo el Occidente ha creado parlamentos con “representantes del pueblo” periódicamente elegidos, con demagogos y gobiernos de los líderes como ministros responsables ante el parlamento...” (Weber, 2003:54)

b) Para citas ideológicas o paráfrasis:

Cuando se parafrasea o se hace referencia a una idea contenida en otro trabajo, se coloca el apellido del autor y el año de publicación, los cuales se insertan dentro del texto en el lugar apropiado. No se requiere proporcionar el número de página. Ej. (Weber, 2003)

Cuando la cita pertenece a más de tres autores se debe colocar el apellido del primero seguido de la expresión latina usual *et al.* y el año de publicación, y si corresponde, el número de página.

6 • Las **referencias bibliográficas** estarán incluidas totalmente al final del trabajo y deberán consignar: autor, año, título del trabajo, lugar de publicación y editorial. Deberán, a su vez, respetarse los siguientes criterios:

- a) Los títulos de los artículos deberán ir entre comillas, en tanto que el nombre de la publicación periódica deberá ir en cursiva. Se debe consignar volumen, número de la revista

y páginas del artículo. Ej.: Rodrik, D. (2012). "Who Needs the Nation–State?" *Economic Geography*, 89 (1), pp 1–19.

b) Los títulos de los libros deberán ir en cursiva. Ej: Wade, R. H. (1990): *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

c) En los capítulos de libros se colocará: autor, año, el título del capítulo entre comillas, el autor o los autores, el título de la obra en cursiva, volumen o tomo (si lo hubiese), lugar, editorial y páginas. Ej.: Skocpol, T. (1985). «Bringing the State back in strategies of analysis in current research» En P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back in*: Cambridge University Press, pp 3–38.

d) Para documentos tomados de la Web, citar los datos, según se trate de un libro, artículo de libro, revista o artículo de periódico. Incluir la fecha de publicación electrónica, la fecha que se tomó la cita, así como la dirección electrónica o URL entre <>, antecedida de la frase *disponible en*. Ej.: Alcántara Sáez, M. (2002): «Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina», Working Paper. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>. (Consultado 30/11/2006).

7 • Las llamadas a notas se harán dentro del texto (será siempre con número volado —super índice— a continuación de la palabra que hace la referencia) y remitirán a una nota al final.

8 • Las siglas irán en mayúsculas y a continuación se pondrá entre paréntesis (solo la primera vez que aparezca en el texto) su significado.

9 • Agradecimientos: Se consignarán al final del texto principal, bajo la denominación «Agradecimientos». Deben de aparecer los nombres y filiación institucional de aquellos a los que se agradece así como el tipo de colaboración prestada.

10 • La revista DAAPGE no asume responsabilidad alguna por los comentarios, ideas y contenidos de los trabajos publicados, los que serán de propiedad exclusiva del autor del artículo.

11 • La revista DAAPGE se reserva la facultad de realizar las modificaciones *de forma* que puedan requerir los artículos (ej. títulos, notas, etc.) previa consulta y conformidad con el autor.

12 • Los trabajos deberán ser enviados indistintamente a:

- JOSÉ IGNACIO VIGIL, Editor y Coordinador Editorial DAAPGE [jvigil@fce.unl.edu.ar](mailto:jvigil@fce.unl.edu.ar)
- Secretaría del Magister en Administración Pública (UNL) [magadpub@fce.unl.edu.ar](mailto:magadpub@fce.unl.edu.ar)

13 • Los autores recibirán dos ejemplares de la revista DAAPGE en la cual ha sido publicado su artículo.

14 • La revista podrá consultarse en la siguiente dirección: [www.fce.unl.edu.ar/magister](http://www.fce.unl.edu.ar/magister) y en el repositorio de la UNL <http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones> (DAAPGE).