

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**  
**FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN**

**VII Jornadas de Sociología de la UNLP**

**Modernización del Estado, política y cultura: un análisis tentativo a partir de  
un estudio de caso en la provincia de Buenos Aires**

**Autora:**

**María Laura Amorebieta y Vera - IdICHCS y Departamento de Sociología**

**[lauraamorebieta@outlook.com](mailto:lauraamorebieta@outlook.com)**

## **Introducción**

La agenda de la modernización en la provincia de Buenos Aires volvió a instalarse al inicio de la gestión de gobierno del Ing. Felipe Solá, desplegándose en el marco del Plan Rector de Modernización del Estado<sup>1</sup> distintos programas y actividades, uno de los cuales estuvo vinculado con la formación de agentes públicos. A través del Decreto N° 540/03 y basándose en una iniciativa a nivel nacional -Cuerpo de Agentes Gubernamentales-, se creó la figura y función de los Agentes de Modernización.

Este programa de formación de funcionarios idóneos para las tareas de implementación del Plan de Modernización del Estado tuvo dos ediciones. La primera se realizó en el año 2003 durante la gestión de Florencio Randazzo, quien ocupaba en ese momento, el cargo de Secretario para la Modernización del Estado. En el año 2005, Claudia Bernazza fue la encargada de impulsar la segunda edición.

Estas experiencias, cuya capacitación se vio coordinada desde el Instituto Provincial de la Administración Pública -IPAP-<sup>2</sup>, dejaron de llevarse a cabo en el año 2008. Según el Decreto N° 2133/09, presentaban ciertas falencias vinculadas con la existencia de asimetrías económicas entre los agentes que se desempeñaban como A.M. y cumplían una misma función, resultando pertinente implementar un nuevo modelo.

Tomando como referencia aquellas experiencias, se implementó en el año 2010 bajo la gestión del gobernador Daniel Scioli, un esquema superador. Se introdujo así el Programa de Expertos en Gestión Pública, con el fin de que la provincia de Buenos Aires cuente con equipos de apoyo capaces de acompañar los procesos de mejora e innovación del Estado provincial.

Con el Decreto N° 2133/09, el Poder Ejecutivo provincial creó, en el ámbito de la Dirección Provincial de Gestión Pública -dependiente de la Subsecretaría de Modernización

---

<sup>1</sup> Para mayor información, consultar Randazzo (2005).

<sup>2</sup> El IPAP es el primer Instituto rector de formación y capacitación de los trabajadores y funcionarios de la Administración Pública de la provincia de la Provincia de Buenos Aires creado en el año 1991. Como tal, impulsa el desarrollo de planes, programas, proyectos y actividades formativas para el conjunto de trabajadores de los ámbitos provincial y municipal.

del Estado, en adelante SME-, veinticinco cargos de Expertos en Gestión Pública, en la Planta Permanente sin estabilidad, con rango y remuneración equivalentes al cargo de Director. Mediante este cuerpo de profesionales, se buscaría mejorar la calidad y el desempeño de la gestión pública.

La SME fue la responsable de establecer los perfiles específicos, requisitos, modalidades de selección, criterios de evaluación convocatoria para la cobertura de los cargos de Expertos en Gestión Pública.

Los requisitos para la inscripción fueron:

- Edad: preferentemente entre 25 y 50 años.
- Ser agente de la Planta Permanente de la APP.
- Estar en desempeño efectivo de actividades de la APP.

Asimismo y de acuerdo a lo establecido en la Resolución N° 23/09 (Anexo 1), algunas de las tareas a realizar por este equipo técnico consistirían en: la aplicación de herramientas de mejora de la calidad institucional, asesoramiento a las autoridades de los organismos de la Administración Pública Provincial -en adelante, APP-, elaboración de material teórico que contribuya a al conocimiento de la gestión pública y la modernización del Estado, realizar análisis y diagnósticos organizacionales para la elaboración de planes y proyectos, asistir en problemas ligados a la gestión integral de los recursos humanos y necesidades de capacitación, etc.

La selección de los inscriptos -a cargo de un Comité de Selección Ad Hoc presidido por la SME.-, se efectuó a través del análisis del formulario de inscripción, examen de conocimientos generales y específicos de la gestión pública y entrevista personal.

Los agentes seleccionados debieron cursar y aprobar, en el marco de un permiso especial con goce de haberes, un Programa de Especialización en Gestión Pública<sup>3</sup> -

---

<sup>3</sup> Esta carrera se diseñó en el marco del Acuerdo N° 366 del año 2002 entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y varias Universidades Nacionales radicadas en la misma, con el fin de establecer una relación de cooperación y asistencia técnica mutua.

coordinado y supervisado por la SME-, obteniendo un lugar en el orden de mérito de acuerdo a su desempeño. Esta especialización presentó una duración de doce meses y comprendió un programa interdisciplinario, que integró las áreas jurídica, administrativa, económica, política y metodológica. Como complemento de este ciclo formativo, los cursantes cumplieron tareas prácticas en la APP.

Además, para ingresar al Programa, debieron suscribir un compromiso de continuidad en la prestación de servicios en la APP, en caso de ser designados como Expertos en Gestión Pública, durante un lapso mínimo de tres años a partir de la designación, debiendo, en caso de incumplimiento, reintegrar al Estado provincial una suma equivalente al cincuenta por ciento del último haber mensual percibido, multiplicada por los meses que faltaren para cumplir el período indicado.

De este modo, se formaron treinta y seis especialistas en Gestión Pública, de los cuales sólo veinticinco -aquellos con mejor promedio- se convertirían en Expertos en Gestión Pública por un período máximo de cinco años, contados a partir de su designación.

En este punto, cabe destacar que desde sus inicios, este programa presentó ciertas particularidades que lo distinguen de sus antecedentes y lo vuelven, por lo tanto, un objeto de interés especial. Como punto de partida, resulta pertinente señalar brevemente una serie de diferencias con respecto a las primeras experiencias formadoras de equipos técnicos en la provincia. En primer lugar, el organismo responsable de la capacitación de los agentes seleccionados ya no era el IPAP, sino que el diseño y dictado de la Carrera de Especialización en Gestión Pública estuvo a cargo de la Universidad Nacional Tres de Febrero -UNTREF-.

Por otro lado, es un programa que se encuentra actualmente inconcluso, es decir, que los veinticinco agentes seleccionados están, como se dijo a la espera de su designación como Expertos en Gestión Pública.

En tercer lugar, se trata de una experiencia signada por reiterados cambios de los elencos gubernamentales a cargo de la SME, lo cual ha generado incertidumbre y ha dado lugar a continuos avances y retrocesos.

Durante su diseño y ejecución -desde diciembre del 2007 hasta enero del 2010-, fue Diego Gorgal quien ocupó el cargo de Subsecretario de Modernización del Estado. Luego, hubo un período de tres meses encabezado por Francisco Verbic. Omar El Kadri fue el sucesor entre abril de 2010 y diciembre de 2011, gestión en la que se dictó la especialización y se aprobó el orden de mérito. Finalmente, Roberto Reale es quien se encuentra actualmente ocupando ese cargo.

Así, desde el año 2010 -momento en el cual se dio impulso a la mencionada actividad- transitaron por el cargo de Subsecretario de Modernización del Estado, cuatro funcionarios distintos con propósitos, equipos de confianza y modos de acción muy diversos.

### **Un adelanto de ideas e impresiones**

Es preciso destacar que el presente trabajo surge como un avance de lo que se constituirá como una tesina de Licenciatura en Sociología. Se trata entonces de adelantar algunas preocupaciones vinculadas a procesos dirigidos al fortalecimiento institucional del Estado a partir de un análisis de caso, el Programa de Expertos en Gestión Pública.<sup>4</sup>

Entonces, el programa es entendido aquí como un elemento constitutivo de la política de modernización de la actual gestión gubernamental,<sup>5</sup> destinada a elevar los niveles de profesionalidad en una determinada franja del empleo público y así, contribuir al avance del aparato institucional y los servicios públicos brindados por éste.

En este sentido, el proceso de modernización estatal será comprendido bajo la categoría de *política pública* propuesta por Aguilar Villanueva (2009), en tanto “(...) a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido

---

<sup>4</sup> El recorte temporal del presente trabajo queda comprendido entre el mes de diciembre del año 2009 y octubre del año 2012.

<sup>5</sup> Para mayor información, dirigirse a <http://www.modernizacion.gba.gob.ar/>

*decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad."* (Aguilar Villanueva, 2009, p. 13)

De esta manera, este avance tiene como objetivo presentar y comenzar a esbozar un análisis exploratorio, aunque también crítico sobre el proceso de fortalecimiento y/o modernización del Estado provincial, poniendo especial atención en el mencionado programa. Para ello, se buscará indagar en el modo en que éste se ha ido aplicando, haciendo hincapié en tres ejes de análisis:

- la concepción de modernización subyacente al programa y sostenida por los individuos involucrados en éste;
- la vinculación entre el discurso y los modos de acción, a los cuales se apela para llevar a cabo la ejecución del programa;
- los factores políticos que influyen en ese proceso -cambios de gestión, intereses, ideas, relaciones de poder-.

Teniendo en cuenta el planteo esbozado anteriormente, resulta pertinente introducir la hipótesis que guiará este trabajo. Tras la crisis del modelo neoliberal de la década de los 90 que hizo eclosión en la crisis de los años 2001-2002, irrumpió la necesidad de redefinir el papel del Estado, la relación Estado-sociedad y Estado-administración, reivindicando el rol de la Administración Pública como herramienta necesaria para el desarrollo del sector público.

Es a partir de esta coyuntura que en la provincia de Buenos Aires -primero, bajo la gestión del Ing. Felipe Solá y en un segundo momento, con Daniel Scioli- se comenzó a impulsar la modernización de la gestión pública. Así, la diferencia entre este intento de fortalecimiento del aparato institucional con las reformas de Primera y Segunda Generación, es que se abandonarían la mera búsqueda de eficiencia por la pretensión de calidad, transparencia y ampliación del sector público provincial.

Sin embargo, lo que se buscará indagar en este estudio es la posible brecha existente entre la retórica modernizadora esbozada por las autoridades provinciales y el verdadero funcionamiento de la APP. Siguiendo a Oszlak (2009), se intentará determinar qué variables generan una disociación tan notoria entre lo que se postula como norma y lo que se expresa como comportamiento colectivo. El autor sostiene que toda transformación en el aparato institucional “(...) exige una combinación virtuosa de tres variables: tecnología, cultura y voluntad política.” (Oszlak, 2009, p. 23).

Partiendo de esta premisa y considerando que la innovación tecnológica no habría sido un obstáculo en el diseño e implementación del programa, se supone que serían la cultura organizacional y la voluntad política dos factores fundamentales a la hora de explicar y comprender la acción modernizadora antes mencionada y los resultados alcanzados hasta el momento.

Para ello, se parte del análisis de entrevistas en profundidad realizadas a distintos agentes que pertenecen o han pertenecido a la APP y se han visto relacionados con el caso aquí abordado. Algunos de ellos forman parte del equipo que espera ser designado como Expertos en Gestión Pública, otros han sido autoridades estrechamente relacionadas a la política de modernización bonaerense y por último, se entrevistaron algunos docentes encargados de dictar la especialización. Esta heterogeneidad en la selección de los casos se vincula con un intento de abarcar diferentes percepciones acerca de una misma temática en tanto permitiría alcanzar un enfoque más enriquecedor, integral y diverso respecto al objeto de estudio.

### **Polisemia en torno a la transformación del Estado**

Asinelli, Alvarez Travieso y Yodert (2008) plantean que luego de la crisis del año 2001-2002 y bajo la administración del ex Presidente Néstor Kirchner, se comenzó a implementar un nuevo proceso de modernización del Estado, partiendo de la premisa de que la modernización estatal es un proceso político complejo que vincula política, administración y ciudadanía en un contexto de crecientes demandas sociales.

En contraposición al enfoque noventista, los autores entienden a la modernización del Estado como un arduo proceso que tiene como objetivo fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil. Es así que modernizar implica necesariamente reformar, pero generando una transformación en las estructuras administrativas que permita un funcionamiento adecuado del Estado frente al nuevo contexto.

Para poder traducir esta voluntad de cambio en acciones concretas, es imprescindible tener presente que la modernización del Estado no es solamente un mero procedimiento técnico de introducción de nuevas tecnologías y metodologías de gestión; sino que es, fundamentalmente, un proceso político y social, que si bien contiene aspectos técnicos, pierde su sentido si se encuentra divorciado del objetivo político.

Por lo tanto, no es posible concebir un proceso modernizador como políticamente neutro; éste depende de la voluntad política, es decir, del interés de ciertos sectores que controlan la estructura de poder. Precisamente, esta connotación política vuelve evidente el requisito de contar con un actor político institucional dotado de una fuerte voluntad dirigida a lograr una exitosa modernización del aparato estatal.

Como se mencionó previamente, uno de los objetivos de este estudio consiste en indagar en la manera en que los entrevistados reflexionan acerca de la modernización estatal. La razón por la cual se recuperan estas cuestiones yace en la convicción de que toda política pública, con sus respectivos planes y programas, requiere -naturalmente- de individuos que las impulsen, diseñen e implementen, individuos cuyas representaciones influirán indefectiblemente en ese arduo y conflictivo proceso.

Así, resulta interesante la multiplicidad de puntos de vista que emergieron entre los entrevistados frente al concepto de modernización. De esta manera, es posible abstraer al menos seis ideas al respecto:

- Rever, readaptar y actualizar la organización formal burocrática del Estado, poniendo el acento en la búsqueda de resultados, la calidad de los servicios producidos y brindados, estructuras organizacionales horizontales e incremento de la delegación.



- “Avanzar en las estrategias de gestión”, otorgándole a los intelectuales un lugar fundamental en esa tarea.
- Introducir valores neoesempresariales al interior de la APP, de modo que se estimule una gestión más eficaz y eficiente.
- Aplicar de manera efectiva la normativa vigente.
- Profesionalizar el empleo público e introducir nuevas tecnologías informáticas.
- Fortalecer la participación, delegación y deliberación entre los trabajadores públicos, desechando la palabra “modernización”.

Este amplio espectro de definiciones demuestra la ambigüedad del término y las múltiples maneras de ser utilizado, la persistencia de modas y coexistencia de enfoques contrapuestos. Así, esta heterogeneidad obtenida en las respuestas nos permitiría dar cuenta de concepciones muy disímiles.

En principio podríamos identificar dos tipos de respuestas, según si se relaciona la modernización a partir de cambios en procesos y estructuras administrativas o si el eje es colocado en los actores. Por otra parte, también se consideró que modernizar el Estado consiste en un simple procedimiento de introducción de nuevas tecnologías y metodologías; otros remarcaron la modernización ligada a ideas propias de la Nueva Gestión Pública y por último, se identificaron posiciones normativistas.

Luego de realizar este recorte, resulta pertinente preguntarnos por el discurso oficial<sup>6</sup> que encontramos al respecto. Así, en la página web de la SME se determinan las siguientes líneas de acción para el año 2012:

---

<sup>6</sup> Frente a la imposibilidad de acceder a entrevistas con las actuales autoridades a cargo de la SME, se decidió recurrir, para avanzar con los objetivos propuestos, a la información disponible en la página web y a la normativa vigente, en tanto se considera que aquel discurso manifiesto no diferirá demasiado respecto a las posibles declaraciones de las autoridades. Es preciso aclarar que si bien éste se constituye como parte del discurso oficial de la política de modernización del gobierno, posee la impronta de la última gestión a cargo del Programa de Expertos en Gestión Pública.

*“1. Apertura de nuevos espacios de encuentro entre gobierno y ciudadanía para promover la participación y transparencia a lo largo del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas.*

*2. Incorporación y difusión de uso de redes sociales y de comunidades virtuales de trabajo y de formación para optimizar la gestión de los asuntos públicos.*

*3. Desarrollo del componente de interoperabilidad de los sistemas transversales de gobierno para facilitar la gestión, su seguimiento y evaluación, y fundamentalmente, el incremento de la oferta y la calidad de los servicios digitales brindados a la ciudadanía.*

*4. El fortalecimiento del rol rector del Estado en materia de sistemas de información y tecnologías, de estándares de calidad y de desempeño en la gestión pública.”<sup>7</sup>*

De este modo, podemos observar cómo en la agenda estatal existiría un mayor énfasis hacia la incorporación de dispositivos tecnológicos, la informatización y digitalización, procesos que conducirían a un incremento de la participación ciudadana y a una “optimización” de la gestión pública.

Al mismo tiempo, la DPGP se constituiría en este marco como *“(…) la oficina del gobierno provincial, encargada de ejecutar las políticas de modernización, desarrollando asistencias técnicas que permitan implementar procesos de innovación en las distintas dependencias que así lo requieran. Constituye además la autoridad de aplicación en materia del desarrollo de la carrera administrativa y en la aprobación de las estructuras organizacionales.”<sup>8</sup>*

Para avanzar en sus objetivos -especialmente, en el desarrollo de las asistencias técnicas-, la DPGP, a través de la SME, postula la necesidad de contar con equipos técnicos especializados en gestión pública que ayuden a llevar adelante las acciones modernizadoras. Es en este contexto que se crea el Programa de Expertos en Gestión Pública.

---

<sup>7</sup>Para mayor información, ver <http://www.modernizacion.gba.gob.ar/index.php/institucional/estrategia>

<sup>8</sup>Para mayor información, ver <http://www.dpgp.sg.gba.gov.ar/?q=content/acerca-de-la-direcci%C3%B3n-provincial-de-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica>

Y aquí hay dos asuntos para señalar que podrían revelar una “doble” brecha. En principio, es difícil dar cuenta de una simetría entre lo sostenido por el discurso oficial de las autoridades<sup>9</sup> y los futuros responsables de ejecutar las asistencias técnicas destinadas a modernizar el aparato estatal. Resaltamos esto por el hecho de que se armó especialmente un programa destinado a brindar herramientas y formar a un reducido número de agentes estatales para llevar a cabo las mencionadas acciones.

Si bien es entendible e incluso enriquecedor que -dada la confluencia de actores con trayectorias y perfiles desiguales- existan visiones y expectativas distintas respecto a un mismo asunto, resulta llamativo que tratándose de una acción tan focalizada y bajo la órbita del gobierno, sea complicado identificar un acuerdo en torno a los valores y principios básicos de actuación necesarios para los fines propuestos.

Al tratarse de una muy acotada exploración, sólo podemos preguntarnos si acaso nos encontramos ante un proceso -la modernización del Estado provincial, el cual presenta como uno de sus pilares al Programa de Expertos en Gestión Pública- en el cual existiría un ambiguo consenso entre los actores involucrados, sobre qué significaría modernizar el Estado y cuáles deberían ser los pasos a seguir para alcanzar el mencionado objetivo, manifestándose así propuestas y caminos muchas veces opuestos frente a diagnósticos o preocupaciones similares, al interior de la APP.

La discrepancia de criterios no invalida prácticas destinadas a modernizar el Estado. Pero se espera que éstas se encuentren enmarcadas en cursos de acción similares, manteniendo un mismo lineamiento, de modo tal que no confronten entre sí. Siguiendo a Stein y Tommasi (2006), las políticas públicas deben presentar -entre otros atributos- coherencia y coordinación, es decir, se deben corresponder con políticas afines y ser producto de medidas bien coordinadas entre los actores involucrados.

### **El vínculo entre el proyecto y la experiencia**

---

<sup>9</sup> El discurso oficial que se retoma en este trabajo es el perteneciente a la última gestión a cargo de la SME. Cabe realizar esta aclaración ya que éste ha ido modificándose a lo largo de las cuatro gestiones a cargo de la mencionada Subsecretaría.

Por otro lado, es posible sugerir una débil correspondencia entre la retórica modernizadora esbozada por las autoridades provinciales y los cursos de acción dirigidos a plasmar aquel discurso. A pesar de la creación de un programa con esos fines, la situación actual permite señalar el carácter inconcluso y controversial del programa.

En primer lugar, existe un Decreto N° 2133/09 -por medio del cual se determina la creación de veinticinco cargos de Expertos en Gestión Pública con rango y remuneración equivalente al cargo de Director- y una Resolución N° 34/11 -por medio de la cual se emite el 2 de noviembre de 2011 el orden de mérito final-; actualmente los veinticinco agentes que integran el mencionado orden de mérito continúan a la espera de sus designaciones. En palabras de los entrevistados:

"(...) nosotros terminamos el programa de especialización el 31 de julio del año 2011. Terminamos de cursar y de rendir todos los exámenes. (...) Por octubre, surgió la resolución N° 34 de la DPGP, donde se definió el orden de mérito, los 25 mejores promedios. Y a partir de ese momento, esperamos que se generen nuestras designaciones. Quiere decir que estamos desde noviembre, diciembre del año pasado esperando que se nos designe. Nosotros esperamos esa designación desde enero de 2012 pero bueno... Justo se generó el cambio de gestión... todo pertenece a la gestión del gobernador Scioli, que lo impulsó pero por debajo de él, pasaron cuatro gestiones".  
(Empleada pública)

"Nos encontramos en una situación incierta. Por un lado, hay un Decreto que crea el Programa vigente y no hay ninguna norma que lo derogue ni tiene fecha de expiración. Aparte de esa vigencia formal, tiene cierta vigencia en la práctica porque se lo ha citado en algunas otras... porque se creó a fines del año pasado la nueva estructura o se reformó la estructura de la Secretaría General y a la DPGP le asignan las funciones relativas a la implementación del dto. (...) Lo que no sucede hoy es que a esos veinticinco se los designen. (...) La

explicación formal es que no están existiendo los cargos presupuestados para hacer esas designaciones. Eso ya desde hace por los menos principios de año, diciembre". (Empleada pública)

Asimismo, tampoco han sido otorgados los títulos de Especialización en Gestión Pública de la Universidad Nacional Tres de Febrero. Es preciso recordar que esta acción es lo que vuelve al programa un posible avance hacia la profesionalización en el sector público, entiendo a ésta como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Abarca los mecanismos de incorporación, promoción, remuneración, capacitación, evaluación de desempeño y estabilidad en el empleo. (Oszlak, 2009).

Cabe agregar que se trató de un curso de posgrado solventado por fondos públicos que implicó importantes esfuerzos a cada uno de los participantes a nivel profesional y personal:

“Durante un año estábamos seis horas por día cursando y aparte, haciendo afuera todo lo que fue... Gestión Pública, desde la DPGP, correspondiente a lo que era en ese momento la Subsecretaría de Modernización del Estado...ellos nos dieron toda una tarea de campo, que lo llamaron práctica profesional y que para aprobar, digamos, estar dentro de la orden de mérito, teníamos que aprobar esa práctica profesional dada por Gestión Pública. (...) fue un año de esfuerzo para la APP para brindarnos este curso y darnos la posibilidad de que estemos haciéndolo con goce de nuestros haberes, es decir, dedicándonos exclusivamente a estudiar. Pero, bueno, implicó un esfuerzo personal y hasta familiar porque fue un año avocados a capacitarnos”. (Empleado público)

Oszlak (2009) señala que, pese al avance en el conocimiento acerca de los criterios técnicos a los que deberían verse sometidos los sistemas de servicio civil, no se han logrado

aún cambios significativos en el funcionamiento real de la carrera profesional en el sector público. De esta manera, supone que las razones por las cuales se producen fuertes incompatibilidades en la organización y en el funcionamiento del servicio civil y, por lo tanto, profundos impactos sobre la gestión pública son técnicas, políticas, culturales y clientelares.

El autor concluye que la contradicción entre leyes de servicio civil razonables e implementaciones deficientes de sus contenidos, no se ha podido resolver. Así, señala que toda reforma estatal exige una combinación virtuosa de tres variables: tecnología, cultura y voluntad política.

### **El quid de la cuestión**

Retomando nuestra hipótesis, para que se produzca una exitosa transformación del aparato institucional, es preciso una adecuada articulación de esos tres factores. Descartando la idea de que la tecnología haya funcionado como un obstáculo a la hora de implementar el programa, sí se consideran a la cultura organizacional propia del sector público y la voluntad política como dos variables centrales que contribuirían a explicar y comprender el proceso mediante el cual se crea el programa y el estado de cosas actual.

Respecto al primer factor, suele suceder que, al hablarse de la cultura organizacional como obstáculo para alcanzar transformaciones exitosas al interior de la Administración Pública, generalmente se atribuye gran parte de la culpa a la forma en que se organiza el Estado: la burocracia, asociada fundamentalmente en el imaginario social al comportamiento rutinario y apático del personal de "planta".

Es común encontrarse con argumentos que asocian a éste como indiferente ante el accionar de la gestión, el desempeño de la función y la responsabilidad de la tarea asignada o en su identificación con la institución. Si bien este tipo de escenarios efectivamente existe, es necesario entender que estas situaciones se encuentran -en variadas ocasiones- fuertemente vinculadas con el comportamiento de los funcionarios y los políticos.

Oszlak (2009) retoma a Longo, quien considera como obstáculos a la cultura organizacional propia del sector público, la cual se compone de valores, creencias y

esquemas mentales, que configuran patrones de conducta colectiva basados en una determinada percepción de lo que es apropiado y lo que no lo es. Estas normas -estables, compartidas e informales- son extraordinariamente resistentes al cambio. Y en ella también se incluye a los actores interesados en mantener el statu quo; en especial las clases políticas gobernantes, para quienes el desarrollo de un sistema meritocrático no es admisible al precio de perjudicar sus intereses políticos.

Otro autor que estudia la cultura organizacional del sector público es Felcam (2001), quien sostiene que los procesos de reforma del Estado han exaltado más el concepto de estrategia que la noción de cultura organizacional.<sup>10</sup> Así, llama la atención acerca de la importancia de operar sobre las variables culturales en procesos de cambio dentro de la Administración Pública. En este sentido, cabe retomar lo señalado por una de las entrevistadas:

"Hay una cultura burocrática del no hacer, de la rutina, de ver cómo rajarse antes, no les importa. (...) ese estereotipo es el fracaso de la política que no supo enamorarlos de un proyecto y eso depende de las conducciones directivas de los Estados. Las personas están ahí, a la espera de un proyecto. Muchas veces el funcionariado político entra al Estado con una hipótesis de que los empleados públicos no sirven y es muy comfortable ese argumento porque lo evade de convocarlos y seducirlos. Vos te traés tu equipo de confianza y les das los proyectos especiales, los más interesantes y a los empleados les dejás las tareas burocráticas. Entonces los últimos terminan odiando cada vez más sus tareas y empiezan a tener un enorme repudio de la política porque la sienten que es una visitante en el Estado. Es responsabilidad de los políticos lograr la integración de todos. Por eso, el IPAP debería capacitar primero a los funcionarios y después a los trabajadores porque sino la culpa es como que recae en los empleados. Cuando vos

---

<sup>10</sup> El autor define a la cultura organizacional como un modelo de presunciones básicas -visibles y no visibles- inventadas o descubiertas por una organización para resolver sus problemas. Este "modo de ver" las cosas ejerce una influencia tal como para ser considerado válido y, en consecuencia, ser enseñado a los nuevos miembros en tanto modo correcto de percibir, pensar y sentir tales problemas.

ves anomia, desgano, eso es un problema de la política". (Ex funcionaria a cargo de la DPGP)

Así, se puede advertir que no son solamente las acciones y creencias de los empleados públicos las que obstaculizan el cambio, sino que los límites también pueden proceder de los elencos gubernamentales. Y consideramos que el Programa de Expertos en Gestión Pública podría llegar a constituirse como un ejemplo de ello.

De acuerdo con Oszlak (2009), el Estado no emerge como un único actor monolítico sino que en él convergen intereses muy diversos. Las instituciones burocráticas se convierten en terrenos de lucha que convocan a actores -individuos, grupos, organizaciones-, aliados o enfrentados en torno a la promoción de aquellos intereses contradictorios.

En relación con esto, podemos sostener que los participantes del programa aquí analizado se encontrarían actualmente impulsando sus propias designaciones a partir de diferentes medios y disputando algo así como una lucha por su reconocimiento en tanto agentes públicos que cursaron, estudiaron y se comprometieron con un programa hoy en día inacabado. Cabe destacar la opinión de una de las entrevistadas:

"Te digo, en este momento, estamos nosotros mismos gestionando nuestra propia designación. Sí porque nosotros hacemos nuestras averiguaciones, nos movemos. Nos movemos más nosotros que la propia gestión que debería saber cómo hacerlo (...)" (Empleada pública)

La continua sucesión de funcionarios políticos dentro de un mismo gobierno y la pugna con la burocracia para supeditarla a nuevas directivas genera un alto grado de inestabilidad y un débil aprendizaje de sus roles por parte de autoridades que devienen ocasionales, además de cambios y abandono de líneas de acción. El correlato de esto es la imposibilidad de contar con un liderazgo profesional durable en el ejercicio de la función



pública y los habituales fracasos en la ejecución de políticas públicas. En términos de uno de los participantes:

"Hubo voluntad en llevar adelante el Programa, en hacerlo, la especialización, ahora... eh... la gestión que lo planificó, se fue antes de que se ponga en práctica, la gestión que llevó adelante la especialización, terminó la especialización y se fue, digamos. Por lo tanto, tampoco sé si tenían una idea de qué hacer una vez que terminara el Programa...para qué iban a estar los expertos, para que iban a servir. (...) la idea era tener un grupo de personas que respondan a demandas surgidas de otros órganos de la provincia o municipios... por iniciativa de otros, no por iniciativa propia de la gestión. Entonces eso no necesita un programa ni una política".  
(Empleado público)

Frente a las iniciativas y demandas de los veinticinco seleccionados, resulta difícil - al menos, en principio- identificar acciones concretas dirigidas a la resolución e implementación del programa por parte de las distintas autoridades que han transitado la SME. Por lo tanto, esto nos permitiría señalar que en algunas ocasiones, son las acciones y omisiones de los altos mandos las que desalientan proyectos dirigidos al desarrollo de la gestión interna. Una entrevistada explica:

“No están los cargos presupuestados para el 2012. No los presupuestaron nunca (...). En realidad, estas son decisiones políticas. Te dicen que la Secretaria General no tiene hoy los veinticinco cargos vacantes (...) ¿No los tiene? Bueno, hay un Decreto N° 3/12, el primer dto. que se genera siempre que dice que no hay que designar gente, que es la parte mala. Igual siempre hay excepciones a los decretos, como lo hubo siempre. Y después dice que se generará una bolsa mágica de vacantes en el Ministerio de Economía, ¿qué puede hacer Economía? Tomar de esa bolsa los veinticinco cargos, que de hecho el dto. 2133/09 le dice en el art. 9, le dice a Economía que haga las

ajustes presupuestarios. Nosotros, la Directora provincial, le decimos a la Dirección Provincial de Presupuesto, que haga los ajustes en el 2009, no los hicieron, bueno, háganlos ahora. Economía dice sí, sí pero no. Lo que dice Economía es lógico: “yo tengo los cargos pero alguien me lo tiene que decir, no tengo el poder yo para sacar los cargos de la bolsa. Ustedes saben lo que tienen que hacer”. ¿Qué es lo que hay que hacer? Esto no es ni técnico, ni presupuestario. Esto es la decisión política de alguien que diga: designen, es lo que corresponde porque yo dije hace tres años que esto era un proyecto y que lo necesitamos”. (Empleada pública)

En términos de Asinelli et al. (2008), modernizar el Estado es un proceso político y social que, pese a sus aspectos técnicos, pierde su sentido si se encuentra apartado del objetivo político, objetivo que debe ser explicitado y compartido tanto por los políticos y funcionarios involucrados como por los trabajadores que intervienen en él.

No es posible concebir un proceso modernizador políticamente neutro; éste depende de la voluntad política, es decir, del interés de ciertos sectores que controlan la estructura de poder. Precisamente, esta connotación política vuelve evidente el requisito de contar con un actor político institucional dotado de una fuerte voluntad dirigida a lograr una exitosa renovación del aparato estatal.

En este sentido, se podría sugerir que la presencia de una voluntad política que ha oscilado a lo largo del tiempo, podría configurarse como el otro factor explicativo del retraso que caracteriza al mencionado programa. En palabras de los entrevistados:

"Y bueno, lo que estamos viendo es que falta esa decisión política del gestor, que fue Scioli, quien crea el programa en el 2009, o sea es un Decreto del gobernador. (...) A nosotros cuando entramos, nos hacen firmar una declaración jurada de que nos vamos a mantener una vez que entramos en el programa, que vamos a estar cinco años en la AP. O sea, a nosotros el Estado nos obliga a que estemos pero el Estado no

se obliga a nombrarnos, que era su compromiso. Entonces, hay desazón, de que esto no se convierta en un proyecto más que no se hace en el Estado". (Empleada pública)

"La voluntad política en este momento es fundamental por el hecho de que todavía no estamos designados. O sea que por ahí, está un poco cuestionada... ¿hasta dónde llega la voluntad política de la necesidad de los Expertos? A determinados niveles, los niveles inferiores, te dicen que nos necesitan pero luego, el Gobernador no firma. Así que no sé hasta dónde está la voluntad política". (Empleado público)

Es pertinente insistir en que el caso aquí analizado fue creado en el marco de una política de modernización del Estado impulsado por el actual gobernador de la provincia de Buenos Aires. Es decir, habría existido en un principio un pico de atención política dirigida hacia su formulación. Las razones por las cuales ésta disminuyó -si es que efectivamente existió- y consecuentemente, el programa se vio paralizado pueden ser múltiples y responder a diferentes hechos. Encontrar los motivos que condujeron a la actual situación desborda los objetivos de esta investigación exploratoria. Lo que sí creemos que se podría reflexionar es que a pesar de los recurrentes cambios de gestión al interior de la SME -los cuales evidentemente dificultaron la efectiva implementación del programa-, este escenario denotaría algo más: su desplazamiento de la agenda pública del gobierno.

De hecho, la inestabilidad de la voluntad política revelaría un declive del interés hacia lo que se constituyó -al menos en el plano de lo discursivo- como uno de los pilares del proyecto político de la actual gestión gubernamental en lo que respecta a dos cuestiones: la modernización del aparato estatal a partir del accionar de un grupo de individuos formados para ello y en estrecha relación con eso, la profesionalización del empleo público.

Entonces, la existencia de un proyecto político es fundamental pero para que éste se vuelva "real", debe ir acompañado de efectivos y continuados cursos de acción

comprometidos con los objetivos de construcción institucional y organizacional, para así evitar permanecer en el plano de las ideas.

### **Reflexiones Finales**

Siguiendo a Oszlak (2009), no es concebible la existencia de una carrera administrativa sin una organización y ejecución de actividades destinadas a elevar la capacidad técnica, conocimientos y habilidades del personal. En este sentido, el Programa de Expertos en Gestión Pública se podría llegar a plantear como un posible avance al respecto.

No obstante, cabe reflexionar sobre los potenciales alcances y limitaciones que un programa de este tipo puede tener a la hora de contribuir al cambio intraorganizacional, más específicamente, al avance de la gestión pública. Aquí, es necesario recordar el carácter inacabado del programa, lo cual implica que no podemos más que especular sobre sus consecuencias.

De todos modos, es posible aventurarnos a esbozar algunas ideas. Por un lado, contar con un cuerpo altamente capacitado que pueda actuar diseñando y ejecutando proyectos concretos para producir cambios en distintas áreas de la APP, podría ser favorable para promover el fortalecimiento estatal y constituirse como un primer paso - aunque temporal y aislado- hacia la mejora de la profesionalización del empleo público. A su vez, es importante destacar la importancia de la participación de los trabajadores en los planes institucionales. Pero, por el otro, es necesario tener presente un conjunto de dificultades que éste puede conllevar.

Una primera cuestión se vincula con el hecho de que los cambios realizados en espacios institucionales delimitados pueden verse rápidamente revertidos si no se modifica la cultura organizacional que los contiene. Asimismo, la posibilidad de generar mayores desigualdades al interior del "empleo público" -en términos de jerarquía, beneficios, remuneración, funciones, reconocimiento, etc.- es otro conflicto a considerar. Por otro lado, el hincapié en la importancia del saber especializado no deriva necesariamente en un mayor compromiso hacia la transformación estatal.

Además, la falta de coordinación y coherencia puede tornarse en otro obstáculo para su ejecución y duración en el tiempo. Toda política pública debería corresponderse con políticas afines y ser producto de medidas bien coordinadas entre los actores que participan en su diseño e implementación. En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño y la diversidad de actores, intereses e incentivos presentes, la falta de coordinación -intencional o involuntaria- es otro factor a considerar.

Para finalizar, es preciso agregar que la falta de continuidad y sostenibilidad política, con las diferencias de criterios que eso comporta, también emerge como otro obstáculo a tener en cuenta. El fortalecimiento institucional depende de la capacidad de rever experiencias y superar errores, en donde la evaluación continua es necesaria para alcanzar un proceso de aprendizaje constructivo. Pero, para ello la estabilidad de los actores y de las acciones deviene fundamental.

## **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, L. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009): Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D.

ASINELLI, ALVAREZ TRAVIESO y YODERT (2008). El proceso de modernización del estado en la Argentina: características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. Documento electrónico: <http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=225020360007&iCveNum=0>, acceso 3 de julio de 2012.

FELCMAN, I. (2001) Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina. En VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires, nov.

OSZLAK, O. (2009) La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina.

STEIN, E. y TOMMASI, M. (2006) La política de las políticas públicas. Documento electrónico: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XIII\\_N2\\_2006/05Stein\\_Tomasini.pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XIII_N2_2006/05Stein_Tomasini.pdf), acceso 15 de junio de 2012.