

1

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública



EDUNPAZ
Editorial Universitaria

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública

Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública

Badía, Gustavo

Estado y administración pública : Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública / Gustavo Badía. - 1a ed . - José C. Paz : Edunpaz, 2018.

82 p. ; 18 x 9 cm.

ISBN 978-987-4110-16-9

1. Administración Pública. I. Título.

CDD 352

1ª edición, agosto de 2018

© 2018, Universidad Nacional de José C. Paz. Leandro N. Alem 4731

José C. Paz, Pcia. de Buenos Aires, Argentina

© 2018, EDUNPAZ, Editorial Universitaria

ISBN: 978-987-4110-16-9

Universidad Nacional de José C. Paz

Rector: **Federico Thea**

Vicerrector: **Héctor Hugo Trincherro**

Secretario General: **Darío Exequiel Kusinsky**

Director General de Gestión de la Información y Sistema de Bibliotecas: **Horacio Moreno**

Jefa de Departamento Editorial: **Bárbara Poey Sowerby**

Diseño de colección, arte y maquetación integral: **Jorge Otermin**

Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública

Director: **Gustavo Badía**

Publicación electrónica - distribución gratuita



Licencia Creative Commons - Atribución - No Comercial (by-nc)

Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales.

Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales. Esta licencia no es una licencia libre. Algunos derechos reservados: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.es>

ÍNDICE

Introducción	11
Tecnologías informacionales, agencialización y administración pública democrática	17
Neoliberalismo, burocracias y gerencialismo	19
La tensión burocracia-gerencialismo y el derecho administrativo	26
La tecnologización de la gestión pública: ¿una salida por arriba?	32
El derecho administrativo y la tecnología informacional	38
<i>Precisando algunos ejes de la discusión</i>	40
<i>Lo técnico versus lo político: la disputa por la "independencia" de los organismos estatales. Algunas (mínimas) cuestiones de contexto</i>	52
<i>Discutiendo las agencias "independientes"</i>	64
Conclusiones	71
Referencias bibliográficas	78

**Programa de
Estudios sobre
el Estado y la
Administración
Pública
(PEAP-UNPAZ)¹**

INTRODUCCIÓN

Vivimos tiempos en que las tecnologías informacionales ocupan el centro de la escena en la sociedad. Su generalización ha conseguido delinear rumbos tecnológicos en la gestión de organizaciones públicas y

1. Este trabajo intenta recoger, contextualizándolos y ubicándolos en algunas líneas de debate vigentes, los temas tratados en el Panel "El derecho administrativo frente a los cambios en la gestión pública: los ejes principales de la discusión", propuesto por el PEAP-UNPAZ y desarrollado en el Segundo Congreso de Estado y Políticas Públicas organizado por FLACSO y el Centro Cultural de la Cooperación, en Buenos Aires, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2017. En él expusieron el Abogado Nicolás Diana y el Abogado Gonzalo Kodelia, ambos profesores del Departamento de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNPAZ. La responsabilidad por los contenidos del trabajo es de quien figura como autor.

privadas, moldear comportamientos sociales, esbozar nuevos y potenciales ámbitos de acción política que obligan a revisar las lógicas tradicionales y los criterios de representación y construcción de lealtades, y transformar la estructura y dinámica de los mercados, entre muchos otros aspectos.

El Estado y la administración pública, obviamente, no son ajenos a estas tensiones. La llegada de las tecnologías informacionales a este campo se da en el marco de un proceso que comenzó en el mundo allá por los años 70 del siglo pasado, con la crisis de los Estados de Bienestar y el surgimiento del neoliberalismo. Dicho proceso, signado por "el regreso del mercado" al centro de la escena, no solamente planteó desafíos importantes para las formas tradicionales de "hacer política" en el marco de la democracia, sino que generó cambios en la forma de ver y gestionar las administraciones públicas, orientándolas hacia modelos gerencialistas y con un fuerte sesgo antiburocrático. En América Latina, si bien con intervalos de gobiernos de orientación nacional y popular, los últimos años parecen marcar un alineamiento con esa tendencia, y es en ese marco en el que hay que analizar los impactos de la tecnologización.

Sin embargo, parece aceptarse que en el ámbito del Estado los cambios suceden en tiempos distintos, en general más lentos. Esa suerte de "inercia" a los cambios que parece ser la regla es, en realidad, resultado de la estructura, reglas de juego y lógicas particulares que caracterizan al Estado. En tanto máxima instancia de articulación política en la sociedad, controlando recursos importantes para orientar el desarrollo social y detentando el monopolio de la coerción (que hace obligatorias sus decisiones), el Estado –y en particular su aparato institucional– es en la práctica una "arena" en la que disputan sus intereses los distintos actores sociales, incluidos los específicamente estatales: los funcionarios políticos y la burocracia. El mercado y la política –y dentro de ésta el Estado como actor principal– son las dos dimensiones en las que se organizan las democracias capitalistas, y ambas están en tensión desde el origen. El mercado está organizado en función de la competencia, la diferenciación (no hay un solo tipo de consumo, y eso se estimula) y el acceso en función de los recursos disponibles; el Estado, por su parte, debe asegurar derechos –que, al menos en teoría, son

universales y no dependen de los recursos de cada uno– y para eso “extrae” recursos del mercado que reasigna en la sociedad, con una lógica *política*. La tensión entre el mercado –donde se realiza la acumulación económica– y el Estado –que toma parte de esa acumulación para asegurar cierto marco de derechos básicos y acordados– es originaria de las democracias capitalistas, va adquiriendo formas y grados diferentes según el momento histórico de que se trate, pero no se puede “resolver” (en el sentido de pensar una sociedad “solo mercado” o “solo Estado”).

Es esta complejidad la que se materializa tanto en la estructura como en la gestión del Estado, y quizás la que hace que desde el sentido común sea visto como un espacio de disputas y conflictos, muchas veces alejados de las vidas cotidianas, y que complica más de lo que facilita el acceso de la sociedad a los bienes y servicios públicos. Así, el Estado se muestra grande y lento, oscuro y poco transparente y, sobre todo, despersonalizado. Sin embargo, esa “lentitud”, esa “oscuridad” de la gestión son en gran parte resultado de que en un sistema democrático el Estado debe, ante

todo, garantizar la legalidad de sus actos y la igualdad de todos en el acceso a sus recursos y ámbitos de acción. A diferencia del mercado, en el Estado las demandas individuales se procesan desde una perspectiva de ciudadanía y de derechos, y la forma de organización burocrática –la más difundida al interior de su aparato organizacional– es la que, en la práctica, se ha mostrado más pertinente para asegurarla.

No es el objetivo de este trabajo ahondar en la teoría del Estado, pero sí consideramos necesario plantear, al menos en líneas generales, por qué cada vez que se discute sobre la reforma de la administración pública las posiciones remiten siempre a la (aparente) opción "más mercado o más política", lo que en el fondo podemos traducir como "más mercado o más democracia". Al plantearla como opción dicotómica, en realidad se está forzando lo que es una tensión, característica del Estado democrático, que nunca puede resolverse optando por una de las opciones *contra* la otra, sino trabajando en/sobre la articulación.

Vamos a tratar aquí de abordar algunas de las cuestiones que no necesariamente están en agenda cuando se habla de refor-

ma del Estado y la administración pública, como son los impactos –sobre la propia administración pero también en la relación entre el aparato del Estado y la sociedad– de la introducción de la tecnología informacional en la gestión pública, la tensión que genera la “agencialización” de la gestión pública (la idea de agencias “independientes” de la política, herencia de la ola gerencialista encarnada hoy en el New Public Management) y los desafíos que suponen para el derecho administrativo vigente.

El texto se organiza para dar cabida a dos presentaciones –cuyos contenidos principales, revisados por sus autores, se incluyen en el cuerpo del trabajo– realizadas por Nicolás Diana y Gonzalo Kodelia en un panel coordinado por el Programa de Estudios sobre el Estado y la Administración Pública de la UNPAZ en el II Congreso de Estado y Políticas Públicas, organizado por FLACSO y el Centro Cultural de la Cooperación a finales de 2017. La contextualización histórica y temática es responsabilidad del autor de este documento.

M.S. Gustavo Badía

Director del Programa de Estudios
sobre el Estado y la Administración
Pública (PEAP-UNPAZ)

**Tecnologías
informacionales,
agencialización
y administración
pública democrática**

NEOLIBERALISMO, BUROCRACIAS Y GERENCIALISMO

Desde finales de la década de 1970 en Inglaterra –y un poco más tarde en los Estados Unidos– la “ola” que hoy conocemos como neoliberalismo se extendió rápidamente por el mundo. En líneas generales, representaba la propuesta de “salida” –mirado, claro, desde la lógica del capital y el mercado– al crecimiento de los Estados de Bienestar en la etapa de posguerra, y se materializó en una ofensiva contra la política y la burocracia estatal (los gran-

des "gastadores" de recursos públicos), sindicatos, grandes empresas públicas, los sistemas de prestaciones sociales que se habían desarrollado y, en particular, contra las regulaciones internas y sus costos, todos factores que limitaban los grados de libertad del capital para insertarse en las nuevas tendencias de globalización que se venían gestando. Liberal en lo económico y conservador en lo político, monetarista, se transformó en doctrina por los aportes de equipos técnicos formados en universidades norteamericanas –Chicago, por ejemplo– y se difundió en varios países del mundo. En América Latina, Chile fue el caso paradigmático, pero también la dictadura militar argentina tomó este modelo para su proyecto económico, aunque luego en la práctica no se lo profundizó. Eran tiempos en que la gran disponibilidad de activos financieros –provenientes de los "petrodólares"– necesitaba de economías abiertas y desreguladas, dispuestas, entre otras cosas, a tomar deuda. Los grandes aparatos organizacionales del Estado de Bienestar fueron, en esta etapa, el centro de los ataques: había que "desarmar" todo el esquema de regulaciones –la normativa

y sus *cristalizaciones institucionales*²– con que el Estado de Bienestar organizó su acción, porque resultaban muy costosas, “lentas” e ineficientes en la nueva etapa que se abría para la economía mundial. Estados “mínimos” –en tamaño, costos y funciones– permitirían liberar las “fuerzas productivas”, algo necesario para moverse en la nueva etapa de mercados globales que empezaba a delinearse. Es el momento en que comienzan a implementarse políticas en esa línea –por ejemplo el “Rolling back the state” de Reagan en EEUU– que suponían privatizaciones, desregulación, presupuestación por programas, gestión por resultados, mayor conciencia de costos de la acción estatal, etc.

La tendencia se fue consolidando como global. A finales de los años 80 del siglo pasado, los postulados que se conocen como Consenso de Washington buscan “organizar”, en un proceso liderado por el Tesoro de Estados Unidos, el Fondo Mone-

2. La idea de cristalización institucional es tomada de Oscar Oszlak. Para él, la burocracia estatal –en forma, tamaño, áreas de actuación y recursos– no es resultado de una decisión “técnica” sino de la política, de decisiones políticas que requieren normativas que las encuadren, recursos que las sostengan y organismos que las apliquen. Todo proyecto político de gobierno supone, por lo tanto, una visión de cómo debe ser –y lo que debe hacer y hasta dónde– la burocracia estatal. Se pueden consultar varios artículos de Oszlak en: www.oscaroszlak.org.ar

tario Internacional y el Banco Mundial, la salida de los países en desarrollo a la crisis de la deuda externa, que se había disparado en 1982, y las políticas de reforma de la administración pública formaron parte del paquete.

Las políticas neoliberales adquieren así nueva entidad, aunque siempre pensadas y orientadas desde y para el desarrollo del mercado. Sobre la base de las políticas de reforma del Estado y la administración pública ya implementadas en el mundo desarrollado, llegan a América Latina "nuevas olas" de privatizaciones, desregulaciones y propuestas de reforma de la gestión pública, en este caso enmarcadas bajo el paraguas de la Nueva Gerencia Pública (NPM). A su influjo, nuevamente los aparatos estatales cambian su fisonomía y reducen su tamaño, pero también se redefinen las áreas o cuestiones en que deben articular con la sociedad –en general relegándolas en favor del mercado– y las formas o mediaciones a través de las que lo hacen. Las bases de las políticas siguen siendo reducir los costos operativos del Estado –"devolviendo" recursos al mercado–, desburocratizar y limitar los grados

de libertad de la política y la burocracia estatal para intervenir sobre la economía.

Es el momento en que se da un proceso de creación de organismos "por fuera" de la estructura jerárquica tradicional –a eso llamaremos "agencialización"–, a los que se le otorgan facilidades para financiarse en la forma de recursos propios y posibilidades de contratación de recursos humanos más atractivas que las vigentes en la administración central. Estos organismos adquieren varias formas: entes reguladores (de servicios públicos privatizados), Unidades Ejecutoras de programas financiados por organismos multilaterales y Superintendencias, que regulan actividades económicas clave (seguros, sistemas de pensiones de retiro, etc.); en todos los casos, el objetivo es condicionar el poder de decisión estatal sobre esas áreas –que se expresa a través de la burocracia y, fundamentalmente, de la política– y colocarlas fuera de la lógica presupuestaria y de gestión centralizada.

Estos organismos "expropián" temas clave a la estructura burocrática existente, o bien se hacen cargo de nuevas funciones gestadas por las políticas aplicadas. Encabalgados en las bondades de la "independen-

dencia" respecto de la lentitud e ineficiencia de la estructura jerárquica tradicional –a la que se la diagnostica colonizada por la política– y una pretendida *expertise técnica*, estos nuevos actores estatales toman bajo su competencia áreas clave del modelo económico y político dominante, dando entrada a la gestión pública a los intereses involucrados sin ser mediados por la política y la "vieja" burocracia. Si bien la responsabilidad última por lo público sigue estando en el Estado, la posibilidad de definir los lineamientos de política respecto de esas áreas clave aparece mucho más mediada.

Cambia, por lo tanto, la fisonomía de los aparatos estatales, pero sobre todo cambian las relaciones de poder intra-estatales, planteando nuevos desafíos en términos de complejidad para el gobierno –porque hay nuevos tipos de organismos que conllevan nuevas formas de pensar las políticas públicas y requieren de nuevas normativas, por ejemplo– y para pensar nuevas formas de gestión, tanto de los organismos en sí como de las interdependencias, que son cada vez más complejas.

Además de los cambios en el tamaño y las estructuras de los Estados, las políticas

auspiciadas por el Consenso de Washington se ocuparon también de proponer nuevos mecanismos de gestión de lo público. O sea, plantean *qué hacer* –y *cómo* habría que hacerlo– con las burocracias estatales y sus “viejas” e ineficientes lógicas de trabajo. Si las macro-recetas fueron desregular, desmontar áreas de monopolio estatal y privatizar, en el plano más operativo hubo intentos de aplicar modelos *gerencialistas* –el último estadio, la Nueva Gerencia Pública– que buscaban introducir nuevos conceptos ordenadores de la gestión, mucho más ligados a las prácticas y necesidades de organizaciones del mercado que a las del sector público (Abrucio, 1997; Fação Martins, 1997).

Este arsenal de políticas para el sector público abrevaba, en sus supuestos y propuestas, en los aportes del campo de la administración de empresas. Si el mercado debía ser el nuevo orientador en lo que respecta a los criterios de asignación de los recursos sociales, los modelos de gestión que se mostrarán eficientes en ese ámbito ¿por qué no lo serían también en el ámbito estatal? Así, el *gerencialismo* tomó el centro de la escena en materia de gestión pública, poniendo en

juego todos los conceptos y tecnologías que lo caracterizan: flexibilidad, productividad y eficiencia económica, descentralización/delegación de la autoridad, competencia entre agencias, resultados, interpelación a un ciudadano-cliente, entre otros.

LA TENSIÓN BUROCRACIA-GERENCIALISMO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Desde el punto de vista de la gestión pública, transitamos todos estos años debatiendo la tensión entre los modelos burocráticos y los modelos gerencialistas –considerados aquí como *tipos*– sin que pueda decretarse, en la mayoría de las administraciones latinoamericanas y con la excepción quizás de Chile, el “triunfo” de uno sobre otro.

Sin embargo, las huellas del paso del gerencialismo por las administraciones públicas son visibles, aunque su alcance depende del país que se considere. En el caso de Argentina, estas nuevas formas de gestión no parecen haber alcanzado un nivel de generalización tal que nos permita afirmar que existe una *nueva* gestión pública. En realidad, conviven en los aparatos estata-

les viejas, no tan viejas y nuevas formas de gestión, que se superponen como "capas geológicas" que muestran el paso –en ideas y avances concretos– de los distintos proyectos de gobierno (Oszlak, 1984).

En el centro de los modelos gerencialistas está el criterio de *discrecionalidad*. Sin discrecionalidad no hay modelo gerencial, ya que es un requisito fundamental para poder ejercer la función con esa perspectiva. Ahora bien, trasladado a la administración pública, el criterio de discrecionalidad es por lo menos polémico. Generado en un ámbito de mercado, de decisión privada y cerrada, no necesariamente funciona en el Estado, en donde las decisiones son –deben ser– públicas, abiertas y fundadas en criterios políticos, cuya lógica es de no-mercado. En el mercado prima la búsqueda de la eficiencia económica, mientras que el Estado organiza su acción en función del bien común o interés general, y la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Por lo tanto, lo que se pone en juego en la acción de las administraciones, el aspecto central, no es el éxito o la eficiencia económica –aunque no se excluye– sino la *legalidad* de lo que se hace y de cómo se hace.

La tensión entre legalidad –presupuesta en la organización burocrática y su lógica procedimental– y eficiencia –presupuesta en todo modelo gerencial– tiene expresión en la discusión sobre el concepto de *discrecionalidad* en la acción pública. En otras palabras, la cuestión que organiza el debate sería cuánto de discrecionalidad –y además cómo se entiende el concepto en este ámbito particular– es aceptable sin cuestionar el principio de igualdad ante la ley.

Sin embargo, no solo la legalidad es la esencia –digamos– de la administración pública; en tanto el Estado es la máxima instancia *política* de/en la sociedad,³ también pasa a jugar un rol importante la *legitimidad*, aunque en este caso está más ligada al *gobierno* –tanto en su origen como en lo

3. Como plantea Bresser Pereira (1985), el Estado es una parte de la sociedad, es una estructura política y organizacional que se superpone a la sociedad al mismo tiempo que forma parte de ella... Se materializa o se nos presenta en la forma de: 1) un aparato organizacional –un conjunto de organismos, muy diferentes entre sí y con diferentes funciones– a través del cual: a) ejerce o pone en acto la garantía de reproducción de la sociedad, y b) interviene –en la forma de políticas públicas– sobre los distintos ámbitos de la sociedad; 2) un aparato institucional, en el que se condensan las reglas de juego básicas que organizan la sociedad –incluidas las que definen el lugar y rol del Estado en ella– y que usualmente se asimilan con el derecho (desde la Constitución hasta las leyes y otras normas de menor rango). Esta organización política detenta el monopolio de la violencia institucionalizada; o sea, tiene, entre otros, el poder de establecer un sistema legal y tributario, instituir una moneda nacional y garantizarlo a través de la coerción.

que efectivamente hace— que al *Estado*.⁴ Y, en tanto concepto políticamente mediado en su definición y alcance —que no es el caso de la legalidad, aunque esta es interpretable— tensiona también los principios organizadores del Estado. Por ejemplo, algunos objetivos de los modelos gerenciales —resultados, calidad, eficiencia económica— tienen una importante legitimidad social, lo que puede llevar a que en el desarrollo de la tensión legalidad-legitimidad, la presión sobre la primera para adaptarse sea —aunque no necesariamente explícita— muy grande. Y en tanto, como ya dijimos, una legalidad determinada organiza actores, intereses y define lógicas de acción política y administrativa, es probable que, si no se está llevando adelante una política consistente en la materia, se generen situaciones de "suma cero" —o "empates"— en las que ningún modelo consigue transformarse en hegemónico.

Pero hay un aspecto quizá más importante aún. La discusión sobre el sesgo burocrático o gerencial de una gestión no se

4. El Estado tiene como elementos constitutivos —o sea que no deben asimilarse a él— un gobierno, una burocracia o tecno-burocracia pública y una fuerza policial y militar, que se destina no solamente a defender al país contra el enemigo externo, sino también a asegurar la obediencia de las leyes y así mantener el orden interno (Bresser Pereira, 1995).

da en un espacio totalmente abierto, en un ámbito en el que todas las variables están siempre en juego, de la misma manera y con el mismo peso, y en el que todo se puede reacomodar según los objetivos del proyecto político. Las prácticas administrativas responden a marcos normativos específicos, históricamente contruidos, y se reconocen en un determinado tipo de derecho administrativo, por lo que cambiar unas supone necesariamente cambiar el otro; si bien son ámbitos que están articulados, esa articulación no siempre es directa y clara y, además, los actores en uno y otro serán distintos. En términos generales, podemos decir que, hasta ahora, los intentos por instalar nuevas formas de gestión pública basadas en el principio de discrecionalidad han chocado con obstáculos legales y resistencias corporativas, políticas y sindicales; esto es, con *el derecho administrativo realmente existente* y los actores que han construido sus capacidades, intereses y lógicas de acción en función de ese ordenamiento legal.

Hace tiempo que esta discusión está planteada teóricamente, pero en el plano práctico poco se ha avanzado. Como suge-

ría Joan Prats i Catalá (1995) para el caso español hace ya casi tres décadas,

la sustantividad o especificidad científica del Derecho administrativo, construida trabajosamente entre el último tercio del siglo pasado y el primero del actual [N. del R: se refiere al siglo XX] ha plasmado en un paradigma que atiende y resuelve los problemas de legitimidad del Estado Liberal de Derecho, pero que ha sido irrelevante e indiferente al desarrollo del Estado Social y Democrático, y resulta ajeno cuando no contradictorio con el desarrollo de la racionalidad gerencial pretendida por el management de hoy. El Derecho administrativo todavía dominante se encuentra aprisionado en un paradigma que no responde ya a la dinámica de los hechos, que conduce a la estéril negación y crítica de los mismos y que impide el diálogo fecundo con el management público, en el marco renovado de unas Ciencias de la Administración, hoy más necesarias que nunca, habida cuenta de las rápidas y profundas transformaciones a que está siendo sometido el sector público de nuestro tiempo.

Entendemos que la que se plantea es una discusión interesante. No se trata de asumir sin más explicaciones que el derecho administrativo –o, en otras palabras, la legalidad

vigente en cuanto a lo que el Estado puede hacer y cómo— *debe* cambiar en la línea de, digamos, dar cuenta de alguna manera de la racionalidad gerencial o, si es cierto que esa etapa ya está superada, de la “tecnologización informacional” que caracteriza la etapa actual. Pero sí es importante encarar la discusión, porque es una temática pendiente —en el sentido de poco trabajada— y puede aportar luz al debate sobre gestión pública (o gestión de lo público, que de eso se trata). Y también porque apunta a uno de los problemas centrales del Estado democrático capitalista, como es la tensión entre legalidad y legitimidad y qué tipo de administración pública emerge de la misma.

LA TECNOLOGIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ¿UNA SALIDA POR ARRIBA?

La tensión entre burocracia y gerencialismo, como toda tensión, no se resolvió. Como ya dijimos, quedan las huellas del “paso” de los distintos modelos por las administraciones públicas —en forma de nuevos tipos de organismos, nuevas tecnologías e instrumentos y, por lo tanto, nuevas

prácticas y nuevas formas de organización– pero la sensación es que el eje de la discusión se ha corrido rápidamente hacia la *tecnologización* y los aparentemente infinitos nuevos escenarios que abre y *soluciones* que permitiría. Los conceptos de Gobierno electrónico, Gobierno Abierto y otros, han generado una gran cantidad de “movimientos”, tanto al interior de la administración como en la relación entre esta y la sociedad, de modo que lo que está sucediendo aparece como una gran revolución. En este marco, la discusión por la eficiencia parece haber quedado subsumida en un concepto de *modernización* centrado casi exclusivamente en la tecnologización, que es *por definición* –o sea, fuera de discusión– garantía de eficiencia, además de elemento ordenador, generador de *racionalidad* en la administración.

De todos modos, conviene recordar que también la ola gerencialista llegó montada sobre la ola neoliberal y, por lo tanto, comparte los mismos supuestos que la actual; esto es que la excesiva burocracia y, sobre todo, los grados de libertad de la política son los principales obstáculos a la existencia de una administración pública eficiente,

que contribuya a la consolidación –a través de la reducción o eliminación de regulaciones– de los mecanismos de mercado y, especialmente, a la libre decisión de los ciudadanos. Así, la diferencia sustantiva no está en el modelo de sociedad –y de relación Estado-sociedad– que se busca consolidar en uno y otro caso, sino en el rol que juega la tecnología informacional, cuyo potencial en el presente –declamado y práctico– parece haber subsumido las “viejas” estrategias que proponía el gerencialismo para conseguir calidad, transparencia, resultados, entre otras, en la administración pública.

Queda por investigar cómo se desarrolló esta temática en la etapa de los gobiernos nacional-populares; *a priori*, no parece haber ocupado un lugar central. Sin duda hubo avances en la línea del gobierno electrónico –proyectos– pero no fue una política central en materia de reforma de la administración pública. Esto está relacionado con el tipo de Estado que se buscaba consolidar –y del tipo de relación con la sociedad, a través de la administración pública– y con la lógica de construcción de las capacidades estatales –muy centradas en las capa-

ciudades políticas– diferentes sin duda a los que caracterizaron a la etapa gerencialista y, actualmente, a la de la tecnologización.

Así, la cuestión de la tecnologización –hoy “fuente de toda razón”– de la administración pública parece haber dejado atrás la discusión entre burocracia y gerencialismo; o, al menos, la corrió del centro de la agenda. La consecuencia es que se invierte la relación de importancia entre los temas; o sea, se coloca en el centro la dimensión tecnológica, y queda como variable dependiente, por decirlo de alguna manera, el modelo de gestión pública realmente deseado/buscado, el que se conformará *por default*, por el solo despliegue de los mecanismos aplicados. Si esto es así, se corre el riesgo de obviar la discusión –esencialmente política, no técnica– acerca de cuál debe ser el eje organizador de la acción de los aparatos estatales –por ejemplo si la legalidad o la discrecionalidad–, eje que se materializará luego en formas de organización adecuadas al mismo, en decisiones sobre incorporación de tecnologías, en la revisión de normas y procedimientos, etc.

En este marco, en el que la tecnologización funge de “mascarón de proa” de la

modernización y esta se define por el lugar que debe ocupar la tecnología, la tensión entre burocracia y gerencialismo parece, como ya dijimos, superada. El eje hoy está puesto en cómo abrir el paso a la tecnologización en un aparato administrativo que se diagnostica "viejo", cerrado, "cooptado por la política" y "grande". Construir las condiciones de inserción y operatividad para la nueva tecnología parece ser el objetivo principal en esta etapa.

El enorme avance en materia informacional de los últimos años en la administración pública (materializado en los conceptos de Gobierno electrónico, Gobierno Abierto, Estado abierto y otros) está cambiando la lógica de la gestión pública. Si bien los impactos parecen limitarse al plano de "la forma" en que se hacen las cosas, no debemos olvidar que las formas derivan de determinados supuestos sustantivos –que son de raíz *política* y no *técnica*– y que en el caso del Estado tiene que ver con visiones de la justicia, del bien común, o de cuál debe ser el actor social a fortalecer (si el ciudadano, el cliente, organizaciones sociales o el pueblo, por ejemplo) en función del modelo de sociedad que se desea construir. También debemos recordar

que toda nueva tecnología de gestión de lo público impacta –aunque quizás no se lo note en el corto plazo– también sobre cuestiones centrales de la democracia, como la legalidad, la legitimidad, la participación, la representación, etc.

En este trabajo queremos abordar la problemática de los impactos que generan las visiones gerenciales y los cambios tecnológicos en la gestión pública, en particular sobre dos ámbitos analíticos. Uno es el del derecho administrativo “realmente existente” y cómo procesa las políticas de incorporación de tecnología informacional en la administración pública. El otro es el problema de la “independencia” política –afirmada en su carácter supuestamente técnico– de los organismos estatales y su potencial impacto negativo sobre la democracia, la participación y la transparencia.

Para ello, comenzaremos con una síntesis de los aportes que se expusieron en el panel mencionado al inicio del trabajo, realizado en oportunidad del II Congreso sobre Estado y Políticas Públicas, organizado por FLACSO y el Centro Cultural de la Cooperación, situándolos en el marco general que hemos planteado en este documento. En

primer lugar se presenta un resumen de los puntos principales planteados por Nicolás Diana en su exposición, y a continuación lo aportado por Gonzalo Kodelia.

EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA TECNOLOGÍA INFORMACIONAL

Como mencionamos más arriba, en los debates sobre gestión pública la cuestión del derecho administrativo ha quedado en general oculta, implícita o explícitamente; más allá de lo que han sido trabajados, discutidos e incluso aplicados, al menos en nuestros países, los modelos gerenciales no han podido –o querido– dar cuenta de los cambios que era necesario realizar en el derecho administrativo realmente existente para consolidar el paso de una administración burocrática a una gerencial.⁵ Quizás dar esa discusión “de frente” suponía abrir un

5. Cabe marcar, sin embargo, que nunca la generalización de un modelo será completa, fundamentalmente porque la complejidad de los aparatos estatales –con organismos de muy diferentes tipos, tamaños, funciones y grados de libertad– lo impide. Hay sectores de la administración pública que necesariamente deberán funcionar burocráticamente; otros, como por ejemplo algunos organismos descentralizados y empresas públicas, estarán más cerca de lo gerencial. El problema es cómo encontrar la función de integración –para dar un ejemplo matemático– que nos permita integrar las diferentes formas de gestión y evaluar sus resultados.

debate muy profundo y disputar con sectores corporativos muy poderosos, por lo que hubiera sido comenzar por el lugar menos conveniente para alcanzar los objetivos de cambio. En todo caso, como resultado, los modelos *burocratistas*, en general todavía hegemónicos, parecen haber procesado, sin demasiados riesgos para su supervivencia, el avance de la ola gerencialista.

En cualquier caso, la práctica concreta muestra la aparición de nuevas formas de gestión pública que no se reconocen en el modelo burocrático y que, de una u otra manera, recogen postulados del gerencialismo. Esas nuevas formas de gestión fueron tensionando la base normativa existente, con lo cual el derecho administrativo ha ido, de hecho, incorporando nuevas lógicas y prácticas.

Buscamos, entonces, introducirnos en la problemática de cómo pensar los cambios en los estilos de gobierno y la gestión de lo público sin afectar los principios de legalidad/legitimidad, centrales en las democracias capitalistas. No se trata de sostener la inmutabilidad de lo existente, ni optar por uno u otro como salida a la tensión entre ambos (inherente a las democracias capi-

talistas), sino de discutir cómo los distintos proyectos de reforma administrativa –que son políticos aunque tengan una dimensión técnica– impactan sobre dicha tensión; en palabras quizás redundantes: discutir cómo y hacia dónde los proyectos de reforma tensionan dicha tensión.

PRECISANDO ALGUNOS EJES DE LA DISCUSIÓN

¿Cómo "reacciona" el derecho administrativo frente a estas tensiones motorizadas por la tecnologización de la gestión pública? ¿Qué discusiones se están dando al respecto? ¿Qué cambios se produjeron en el derecho administrativo en los últimos años y con qué criterios ordenadores? ¿Cómo pensar la inclusión en el derecho administrativo de nuevas formas de *lo político*, como la participación, efectividad –política y económica–, transparencia, *accountability*, etc., sin cuestionar los ejes centrales de la democracia (legalidad)? ¿Es necesario construir un nuevo derecho administrativo?

En su exposición sobre "El derecho administrativo frente a los cambios en la gestión pública: los ejes principales de la discusión. Un enfoque panorámico sobre la cuestión",

Nicolás Diana planteó que los cambios en la gestión pública, verificados en la Argentina a nivel nacional a partir de diciembre de 2015, implican –en alguna medida y a modo de hipótesis– un cambio de paradigma en la concepción de la cosa pública y en el modo de gestionar la agenda pública. Este cambio se sitúa en una revolución mundial en la producción y circulación de información; así, si hasta 1900 el conocimiento acumulado por la humanidad se duplicaba cada 100 años y hacia finales de la Segunda Guerra Mundial (1945) esa duplicación del conocimiento se daba cada 25 años, en la actualidad la duplicación de la información se verifica cada 13 meses.

Este cambio exponencial en la cantidad y calidad de la información que circula y se acumula se traduce en –y a la vez es posible por– el uso de nuevas tecnologías, pero también en nuevas habilidades y profesiones para el ejercicio del servicio público. Además, la utilización de similares tecnologías en las diferentes organizaciones de la administración pública parecería generar una suerte de uniformidad en lo que refiere a sistemas de gestión, lo que podría estar generando órdenes similares

en las organizaciones, a partir de la generalización de prácticas y roles presupuestos en los mismos.

Ahora bien ¿cómo impactan los cambios en todas las relaciones jurídicas dentro del Estado y fuera de él? Para Diana, dicho impacto se puede visualizar en los siguientes ítems:

- (a) Empleo Público
- (b) Contrataciones Públicas
- (c) Acceso a la Información Pública
- (d) Anticorrupción
- (e) "Despapelización" de la Administración Pública e implementación de la gestión documental electrónica (digitalización)
- (f) Procedimiento Administrativo

Todos y cada uno de estos aspectos conforman un entramado dinámico, y a la vez coligado, que apunta a quebrar la supuesta decimonónica ineficiencia y obsolescencia del sector público, incorporando –en principio y también como cuestión antagónica– la eficiencia y la modernidad, con criterios provenientes de organizaciones de mercado (o privadas, en general).

Así, hoy no solo está en discusión la pregunta sobre si las prácticas, procedimien-

tos y personas que desarrollan cometidos públicos cumplen o no la finalidad para la cual han sido instaurados o designados; lo que está en plena discusión –o debería estarlo– es si se estaría consolidando un nuevo paradigma en el derecho administrativo. Un nuevo derecho administrativo adaptado no solo a una nueva realidad política, sino también y principalmente a una realidad social y cultural distinta, para una democracia considerada también a priori distinta, y a la que podríamos llamar la **democracia digital**.

En esta nueva democracia digital, las redes sociales se muestran como el escenario en el que se materializan las prácticas políticas y, lo que nos interesa en particular, también de las prácticas administrativas y de gestión pública.

Ante la pregunta sobre si estamos o no ante un nuevo derecho administrativo, Diana afirma que por ahora se está en una etapa en la que los cuestionamientos se centran en la eficiencia del Estado y en el vacío creado, con posterioridad al retorno de la democracia, en materia de *accountability*; esa cuenta –que hace a un mejor gobierno– todavía no está saldada, fue una deuda de las democracias y hay que lidiar

con eso. Pero hoy, además del rol del Estado como prestador de servicios públicos o como empresario, lo que está en cuestión parece ser la ineficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones básicas (seguridad, educación y salud, por ejemplo).

¿Cuál ha sido el lugar del derecho administrativo en esta situación? El diseño, implementación, ejecución, seguimiento y mejora de las políticas públicas es uno de los campos de intervención del derecho administrativo. Campo compartido –es claro– con otras disciplinas y que hoy es tierra fértil para cualquier cambio, presuponiendo la insatisfacción estructural del interés público y la instalación de un imaginario colectivo que legitima –quizás con razón– arrasar con prácticas, muchas de ellas decimonónicas, que no responden a la actualidad de las demandas de la sociedad, cada vez más complejas y, esto es importante, cada vez más cargadas de inmediatez, de urgencia en su resolución.

Lo que está en cuestionamiento hoy no es solo el derecho administrativo sino también una idea de democracia y por lo tanto el rol del Estado en esa democracia. O, en todo caso, el derecho administrativo está

tensionado por esa nueva idea de democracia y el consecuente "lugar" del Estado en la misma. Así, dice Diana, "el derecho administrativo como derecho autoritario ha dejado de ser tal, para convertirse hoy en un derecho constitucional y convencional de los derechos humanos concretizado. O, al menos, esa es una idea para pensar".

Producto de los enormes cambios en la sociedad, en particular los generados por la tecnologización, la forma en que trabaja la administración pública también se ha transformado. El control vertical y jerárquico está siendo reemplazado por controles horizontales y concomitantes, en tiempo real, y materializados en aplicaciones amigables tanto para los ciudadanos como para los funcionarios. También, obviamente, con los cambios en la administración pública cambia la forma de ejercicio profesional de la abogacía, tanto de los abogados del Estado como de los privados. Dice Diana al respecto: "La universalización de plataformas en la vinculación del ciudadano con el Estado (como la TAD), el uso generalizado de la Clave Fiscal en esa relación, la apertura de datos e información como principio y no como excepción, procesos de contratación

abiertos en tiempo real, simplificación de sistemas y procedimientos, no son sino algunas de las instrumentalidades positivas acorde a las nuevas herramientas y aplicaciones que las nuevas generaciones de ciudadanos utilizan en la actualidad y que, de seguro, serán reemplazadas por otras más diversas, prácticas e intuitivas en el futuro".

Las nuevas formas de intervención y respuesta en materia de gestión trabajan a partir de diversas metodologías, algoritmos y captación de información, en forma de demandas y respuestas del sistema que se trate. Según Diana, estamos ante una nueva y remozada **tecnocracia horizontal**. La Administración Pública está en ese mismo camino, incluso con la instauración de nuevos sistemas de gestión y proyección de decisiones a través del uso de Inteligencia Artificial (IA). Citando a Corvalán (2017), Diana plantea que entre el sistema de derechos y la Inteligencia Artificial se articulan distintos principios que impactan en los derechos de las personas (salud, libertad, igualdad y no discriminación, seguridad):

- a) transparencia algorítmica y principio de imparcialidad del validador. La IA debe ser transparente en sus decisiones, lo

que significa que se pueda inferir o deducir una "explicación entendible" acerca de los criterios en que se basa para arribar a una determinada conclusión, sugerencia o resultado;

- b) trazabilidad de la IA;
- c) derecho de acceso a la información algorítmica;
- d) no discriminación algorítmica;
- e) autodeterminación algorítmica.

La digitalización de la Administración, la utilización de nuevas tecnologías, debe ser vista siempre desde la óptica de las personas y sus derechos. En este sentido, uno de los desafíos principales es asegurar que la ciudadanía en su conjunto acceda a todos los servicios que proporcionan los gobiernos a través de la implementación de las Tecnologías Informacionales (TI) y en ese camino los funcionarios deben adaptarse a nuevas tareas y modalidades. No se trata solo de adaptar los procedimientos clásicos a la tecnología, como si se tratara de sustituir una máquina de escribir por una computadora; el cambio radical que atravesamos altera sustancialmente las relaciones entre la administración y la sociedad,

además de los sistemas y las relaciones sociales intra-administración.

También, frente a los principios clásicos de la administración –jerarquía, avocación, concentración, descentralización, desconcentración, etc.– que, al igual que los procedimientos, se concibieron bajo una concepción del espacio y tiempo radicalmente diferente, Diana plantea que actualmente asistimos a un auténtico **universo de inmediatos**, en el que el tiempo secuencial o cronológico comienza a diluirse.

Citando nuevamente a Corvalán (2017), apunta que la tecnologización consolida un nuevo paradigma en la relación ciudadanos-administración –el *enfoque de gobierno integrado*– en el que los servicios digitales van hacia el ordenador o hacia el dispositivo móvil de los ciudadanos. Si bien hay hoy una tendencia global positiva hacia los niveles más altos de desarrollo de gobiernos electrónicos, la falta de acceso a la tecnología, la pobreza y la desigualdad impiden a las personas aprovechar plenamente el potencial de las tecnologías informacionales y el gobierno electrónico para el desarrollo sostenible, según la "Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible".⁶ También la Unión Europea desarrolla hace tiempo un plan de acción en este tema.

El fin último, en todos los casos, es el supuesto de que la participación y la implicación de las partes interesadas en el proceso de toma de decisiones construye administraciones públicas más fiables y más responsables. Si se cumple con el marco legal para la protección de los datos personales y de la intimidad, ello contribuirá al crecimiento y a la competitividad de los países.

Así, por ejemplo, la extinción del "expediente de papel" (tan arraigado en la cultura jurídica argentina) debería traducirse en mayor democracia, eficiencia, transparencia, participación y control social de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones públicas. Será necesario realizar investigación para entender el alcance e impactos de estos cambios.

En Argentina, por el Decreto N° 434/16 fue aprobado el Plan de Modernización del Estado, entendiendo como tal el instrumento mediante el cual se definen los ejes

6. Resolución A/70/1, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el día 25/09/15, con el título: "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Recuperada de <http://undocs.org/sp/A/RES/70/1>

centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común. Entre sus objetivos está el de constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios, a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados. El Plan está estructurado en cinco ejes, que están en línea con lo que se realiza internacionalmente:

1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital
2. Gestión Integral de los Recursos Humanos
3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos
4. Gobierno Abierto e Innovación Pública
5. Estrategia País Digital (eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Los objetivos más importantes del Gobierno Electrónico tienen que ver, en términos generales, con tener políticas públicas y programas gubernamentales eficientes,

con control de resultados a partir de indicadores de gestión de acuerdo con los objetivos estratégicos de cada institución, que prioricen los resultados por sobre los procedimientos, con transparencia en la gestión. Estos objetivos son importantes, pero al mismo tiempo constituyen uno de los mayores retos, pues suponen no solamente la existencia de buenos sistemas de gestión, de criterios de integración transversales y sinérgicos para lograr la ejecución, monitoreo y evaluación de los procesos de cumplimiento de programas, proyectos y políticas públicas, sino también pensar cómo evitar que las nuevas tecnologías, las redes y la *inmediatez* reclamada a la gestión genere o consolide más sectores vulnerables. Citando un estudio de CEPAL (Martínez, Trucco y Palma, 2014),

la sociedad de la información, que llegó para quedarse, no es sustentable ni en términos productivos ni comunicacionales sin la masificación de competencias digitales, vale decir, sin la progresiva extensión a toda la población del uso de las TIC con fines de aprendizaje, sociabilidad, participación y trabajo.

Queda latente también el impacto de esta nueva administración, sin papeles y transversal, sobre el empleo público, tanto en su calidad como en la cantidad.

Todos estos cambios implican una revolución, entendida como un cambio profundo, quizás violento (en una acepción amplia del término), en las estructuras políticas y socioeconómicas de una comunidad, por lo que hoy es fundamental reconocer la nueva realidad, de-construirla y, a partir de allí, trabajar sobre la mejor manera de asegurar la consolidación de los derechos humanos básicos y la extensión a nuevos derechos en el nuevo contexto.

LO TÉCNICO VERSUS LO POLÍTICO: **LA DISPUTA POR LA "INDEPENDENCIA" DE** **LOS ORGANISMOS ESTATALES. ALGUNAS** **(MÍNIMAS) CUESTIONES DE CONTEXTO**

El neoliberalismo pensó la reforma del Estado como un conjunto de políticas (*policies*) que deberían llevar a establecer límites claros en cuanto a la intervención de la política (*politics*) y la burocracia en las cuestiones que "corresponden" al mercado, en un contexto de crisis fiscal de los Esta-

dos de Bienestar en el marco de una globalización incipiente. En este marco, la clase política y la burocracia eran cuestionadas por su "costo" e ineficiencia, derivados de su tendencia a utilizar recursos públicos para satisfacer intereses particulares, en el mejor de los casos, asimilados a su propia reproducción como sectores.

La desconfianza en la clase política y la burocracia heredadas del Estado de Bienestar generaron iniciativas que cambiaban las estructuras jerárquicas, separando decisión de ejecución y asignando responsabilidades en función de resultados, en un proceso que se conoció como *agencialización*. La fragmentación de la estructura estatal fue la estrategia para disputar a las alianzas entre la política y la burocracia existentes el control sobre las decisiones de política pública en el nuevo contexto político-económico. Los organismos deberían tender a ser cada vez más *independientes* de las decisiones de actores políticos –vistas como aleatorias, coyunturales, decididas en función de su interés sectorial y desinteresadas por los costos– y centrarse en los aspectos *técnicos* de las mismas. *Lo técnico* se presupone *neutro* en términos de inte-

reses y, por lo tanto, mucho más eficiente a la hora de tomar decisiones; la neutralidad y eficiencia económica de la técnica versus la conflictividad de intereses y los costos de la política, ese es el escenario que el neoliberalismo logró –así lo creemos– construir a su favor y sobre el cual se montó la idea de tener organismos “independientes” en la administración pública.

Las experiencias de agencialización varían en función del contexto en que se aplicaron y, a diferencia del caso británico, en que básicamente se “agencializaron” áreas de ministerios, en la década de 1990 en nuestro país se avanzó en dotar de independencia a organismos reguladores de funciones centrales para la economía del país, como el Banco Central, se crearon Superintendencias y Entes Reguladores de Servicios Públicos para asegurar el control sobre áreas sensibles a intereses sectoriales, y Unidades Ejecutoras de Programas, que “reemplazaban” a la estructura burocrática en la gestión de programas. Esto supuso más un intento de “captura” de ciertas áreas clave de Estado por parte de intereses específicos que la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de políticas y servicios.

Nacida conceptualmente en las reformas de la administración que planteó el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña en la década de 1980 –conocido como Programa *Next steps*– se basó en la separación, dentro de los distintos ministerios, de las funciones de definición de políticas de las funciones operativas. Así, en lugar de encarar reformas de los ministerios como estructuras completas, las áreas de servicio, las operativas, fueron “desarmadas” en unidades de gerenciamiento, unifuncionales y basadas en rendimiento. Los demás departamentos, encabezados por funcionarios políticos, eran responsables de la formulación de políticas, de establecer el marco de funcionamiento de las nuevas agencias y de asegurar la *accountability* de las mismas y la responsabilidad de sus gerentes (Ruiz, 2014).

Según Pollitt et al (2004), más allá de los objetivos declarados de hacer más eficiente la administración, el proceso concreto reveló, por un lado, que las nuevas agencias eran básicamente estructuras preexistentes (re)nombradas agencias por el programa y, además, que el objetivo principal de la reforma era reconstruir el poder de la

administración central en el control de sus organizaciones, cambiando las reglas de juego vigentes hasta ese momento. O sea, siempre las decisiones "técnicas" tienen o derivan de objetivos políticos.

En la Argentina, en los años 1990 se "agencializaron" algunas áreas de intervención del Estado, pero con una idea diferente y en el marco de un ajuste en las finanzas públicas y reducción de los gastos del Estado. La fragmentación del aparato organizacional apuntó a crear organismos *por fuera* de la línea jerárquica de la administración pública, en algunos casos ligados a las privatizaciones de empresas de servicios públicos, como los Entes Reguladores de servicios públicos; en otros, como Superintendencias (de Bancos y Seguros, de Servicios de Salud, de Entidades Financieras y Cambiarias –desconcentrada del Banco Central–, *Superintendencia* de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) y, en otros, como Unidades Ejecutoras de Programas (UEP) financiados por organismos multilaterales, ubicadas en la línea jerárquica de los ministerios pero con pautas de gestión específicas, condicionadas por las reglas de juego que maneja el

organismo que financia los programas (en un formato parecido al de los Next Steps mencionados más arriba). Estas agencias conformaron plantas de personal *ad hoc*, contratando nuevo personal por fuera de las pautas de contratación vigentes en el sector público y sumando además personal de áreas existentes, lo cual les permitió modernizarse *de facto*.

Como bien describe Martínez Nogueira, las UEP

responden al propósito de que la implementación de los proyectos se vea facilitada por un mecanismo que no enfrente las rigideces, los obstáculos y las limitaciones de las unidades de línea de las AE. Para ello se procura su relativa autonomía con respecto a otros ámbitos de gestión y su acceso directo a los niveles de decisión. Con frecuencia, están relativamente aisladas y disponen de recursos excepcionales, medios suficientes para contar con capacidades apropiadas y regímenes de personal que permiten atraer a profesionales y técnicos. Se les adjudican presupuestos para funcionamiento adecuados y tienen infraestructura y equipamiento generalmente muy superiores a los disponibles por las agencias de línea de los gobiernos. Sus mar-

cos normativos las eximen de las trabas producidas por reglas que se sustentan en una tradición administrativista centrada en el control formal y que provocan la demora en la tramitación, la frecuente dilución de responsabilidades por la confusión de competencias y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación. En todos los casos se busca disponer de un ámbito con atención exclusiva en la ejecución del proyecto y que opere con planes de trabajo explícitos, productos identificables y medibles y plazos establecidos, con personal con dedicación total a las actividades del proyecto (Martínez Nogueira, 2002).

La socialización en estas pautas de trabajo abrió una discusión acerca de si estos elencos, que se van especializando en nuevas formas de gestión de lo público, tanto en la relación jerárquica como en lo que hace a los procedimientos, llegaron a conformar o no una "nueva burocracia". Thwaites Rey (2005) plantea que se va armando una "burocracia paralela", superpuesta caóticamente con la tradicional preexistente, en la que se incorporó un numeroso contingente de personal contratado cuyos salarios –financiados con créditos de organismos internacionales– eran mucho más elevados que los

de los planteles permanentes, gastos que no necesariamente se transparentaban en los rubros presupuestarios que computan el gasto en personal. Pero lo más importante es cómo se va instalando así una nueva manera de gestionar los asuntos públicos: la presencia de cuadros "técnicos" que conforman una suerte de "enclaves" en la Administración, que trabajan en condiciones y con controles muy diferentes a los del resto de los agentes públicos y que responden exclusivamente a las más altas autoridades políticas de turno (Shepherd, 1999, citado en López y Zeller, 2006).

En todos los casos, el punto a considerar es cómo se buscan nuevas formas de limitar la intervención de la política y la burocracia "tradicionales", a través de la reducción del gasto –privatizaciones, retiros voluntarios, descentralización a niveles subnacionales– o quitándoles el "monopolio" de la forma en que se organiza el trabajo, para aumentar los grados de libertad en la toma de decisiones y en la generación y el manejo de recursos.

Se trataba de "liberar" del modelo "viejo" de intervención estatal, aquellos ámbitos "sensibles" para los actores económicos dominan-

tes, lo que se logra, curiosamente, creando estructuras nuevas en las que esas variables –la política y la burocrática– no se eliminan –como en ocasiones parece ser planteado en los discursos– sino que están “bajo control”. Como bien planteaban Brown y Erie,

la autonomía estructural de muchas agencias administrativas y la fragmentación estructural del Estado pueden verse a la vez como una consecuencia de los conflictos estructurales subyacentes al Estado y como una estrategia empleada por los intereses dominantes para mantener las condiciones económicas y políticas existentes. La autonomía estatutaria y la fragmentación atenúan los controles políticos vigentes (legislativos) respecto a las agencias burocráticas, y las hacen más susceptibles al dominio por parte de intereses económicos clave (Brown y Erie, 1984).

Ahora bien, en tanto la independencia no es un criterio válido –o deseable– para un organismo que maneje recursos públicos en democracia, y mientras la política sea el medio legal a través del cual se validan las decisiones (su legitimidad está siempre en juego, por la lógica misma de la democracia), existe allí una tensión –diríamos es-

tructural– que no se puede obviar, más allá de que en algunos momentos parezca “resolverse” para un lado -el mercado- o para el otro, la política.

Los actores involucrados necesitan construir y comunicar los argumentos y estrategias para justificar sus posturas. Si las burocracias –y ciertos sectores de la *política*– hacen énfasis en la legalidad como criterio central de una administración pública democrática, los actores dominantes del mercado y los sectores políticos que los apoyan sostienen, frente a la ineficiencia burocrática y de la política, la especialización técnica como criterio organizador de la gestión pública. Pero con una particularidad: la técnica es presentada como criterio de decisión y de organización alternativo a la política, fundamentada en su –supuesto– carácter neutro. Así, la tecnología aseguraría un orden más “claro y eficiente” –¿más estable?– en el ámbito de la administración que el construido por la política, más “ines- table” de por sí. No se trata aquí de discutir el potencial ordenador de la tecnología, ni la importancia de introducir tecnología en la gestión pública, sino de plantear que la tecnologización –como toda decisión ligada

a la gestión de lo público— desacoplada de la política (o la tecnologización que apunta a eliminar la política) impacta de manera diferencial sobre los actores estatales y no estatales involucrados y sus grados de libertad. No hay tecnología neutra. Por lo tanto, la *agencialización* de una cuestión o problema público, sostenida en la tecnologización —pensada a su vez como garantía de *independencia* frente a la política— tenderá a sacar dicha cuestión de los ámbitos de decisión democrática que aseguran el interés general, abriendo las puertas a los intereses más fuertes organizados alrededor de dicha cuestión. Citando nuevamente a Brown y Erie (1984), el poder burocrático resulta en consecuencia del intento de los intereses estructurales dominantes por controlar el Estado y las políticas públicas, trasladando el *locus* de la formulación de políticas hacia agencias administrativas más o menos autónomas, de modo de “alejarnos” de posibles focos de conflicto.

En uno u otro caso, el marco general sigue siendo el debate sobre cuál es el grado de injerencia “deseable” del Estado sobre la esfera del mercado, discusión que tiene una doble dimensión: no se trata solo de

"cuánto" o "hasta dónde", sino también del "cómo", es decir de los medios e instrumentos –tipo de organismos, normativa, etc.– con los que se lo intente materializar. Guste o no, esta discusión es eminentemente política dado que se trata en definitiva de cómo se define y cómo se alcanza el interés general. Obviamente, siempre habrá en juego argumentos *técnicos* que se esgriman para justificar las distintas posiciones, pero en esencia la cuestión es de raíz política, por lo que su resultado no dependerá tanto de una buena o mala fundamentación técnica como de los *poderes* en juego alrededor de la cuestión en disputa.

Ahora bien, ¿es sostenible –por ejemplo desde el punto de vista de la democracia– el argumento de que deben existir "autoridades independientes" en la administración pública? ¿Independientes de qué o de quiénes, por y para qué? ¿Por qué naturalizamos, y aceptamos como obviamente positivo, el concepto de "independencia" en el plano de la gestión pública? ¿Por qué la "dependencia" respecto de la política es vista como un problema? ¿Qué consecuencias se producen cuando la *técnica* reemplaza a

la política como criterio de toma de decisiones relativas al interés general?

A continuación presentamos los puntos centrales de la exposición de Gonzalo Kodelia sobre las agencias independientes, en particular cómo la supuesta neutralidad política de "lo técnico" lleva de hecho a quitarlas del ámbito de la discusión política, cuando el objetivo debería ser el opuesto: abrirlas a la participación popular.

DISCUTIENDO LAS AGENCIAS "INDEPENDIENTES"

En su exposición, titulada "Autoridades administrativas *independientes*. Crítica de 'la técnica' como garantía de imparcialidad", Gonzalo Kodelia recogió varios de los interrogantes planteados más arriba, contextualizando históricamente la aparición de este tipo de organismos, mostrando cómo se justifica su lógica de construcción y acción específica, los problemas que esta lógica plantea para la democracia y las alternativas que se pueden explorar para "incluir" representación popular en estos organismos, como una forma válida de contrarrestar el sesgo técnico y pretendi-

damente "neutro" en términos políticos con que en general se aborda el tema.

Según Kodelia, estas agencias basan su competencia, su razón de ser, en la "captura" de un saber *técnico* y su cristalización en una organización que, digamos, se apropia así de un tema de acción pública. De esta manera, justifican en el saber técnico la no apertura a la participación social, aunque sus competencias remiten a áreas centrales para nuestra vida cotidiana.

El planteo de Kodelia recorre cinco ejes, organizados para rastrear la historia de este tipo de organismos en nuestra normativa, conocer de dónde toman sus rasgos particulares y cómo los fundamentan, criticarlos y plantear cómo superar los obstáculos que suponen para desarrollar cada vez más espacios en los que la voluntad popular pueda intervenir.

1. El primero es la historia constitucional, allí se encuentra la base de la organización de los poderes, sobre todo el Ejecutivo. El alcance y contenido de los conceptos de autogobierno (en lo público) y de autonomía fue un tradicional terreno de disputa entre las corrientes republicana, liberal y conservadora.

Para el republicanismo, el centro es la voluntad popular; el pueblo –las mayorías– son el sustento del autogobierno y las decisiones públicas. La corriente liberal defendió siempre un ámbito de autonomía privado, aunque en la esfera pública quien gobierna es un grupo, una élite, y no el pueblo. En cuanto a la corriente conservadora, ha sido restrictiva en ambos aspectos –ni mayoría popular ni autonomía individual– y tradicionalmente estuvo asociada a un principio moral, fundamentalmente católico.

En la Constitución argentina se reconoce la base de la de Estados Unidos, aunque con un presidencialismo fuerte, que Kodelia rastrea, significativamente, en la Constitución chilena. Y como el presidencialismo es un sistema en el que los ejecutivos representan minorías, esta restricción del autogobierno a minorías es la línea del presidencialismo que heredamos.

2. El segundo eje que propone Kodelia se ubica en la reforma constitucional de 1994, momento en que aparecen en la Constitución un conjunto de órganos que planteaban problemas a las doctri-

nas clásicas, porque "escapaban" de la tríada clásica de los poderes. Estos órganos extra-poderes (Auditoría General de la Nación, Consejo de la Magistratura, Defensoría del pueblo, Ministerio Público Fiscal, Tribunal de enjuiciamiento, etc., se constituyen en un momento histórico particular –el neoliberalismo parecía haber ganado su pulseada con la política– y se presentan como "autoridades administrativas independientes", que operan y regulan parcelas muy importantes de nuestra vida pública y comunitaria. También se constituyen los Organismos Reguladores de los servicios públicos, la Administración Federal de Ingresos Públicos y la ANSES, y el Banco Central comienza a ser "llevado" a un estatus de independencia para, fundamentalmente, mantener el valor de la moneda.

En todos los casos, la línea presupone consolidar organismos que operen en áreas clave de la vida social, aislados lo más posible del conflicto de intereses que se asocia a la política. Por eso echan mano a la necesidad de priorizar *lo téc-*

nico frente a lo político como criterio de toma de decisiones.

3. El tercer punto de la exposición bucea en la fundamentación de este tipo de organismos. ¿Por qué deben ser independientes de la política si sus decisiones tienen fuerte impacto sobre nuestra vida cotidiana?

Según Kodelia, estos organismos o bien no tienen legitimación democrática, o esta está muy mediada. Como sociedad, no tenemos incidencia en su conformación, pero estamos bajo su autoridad coercitiva. Fuimos "expropiados", en cierta medida, de la posibilidad de legitimar democráticamente la existencia pero sobre todo la conformación de dichos organismos.

El principal fundamento que se utiliza para justificar la necesidad de este tipo de organismos es que precisamente por la importancia de las cuestiones que tienen bajo su competencia, quienes estén a cargo deben ser *técnicos*, y no políticos; esto supone, claro, que para esta visión la técnica es imparcial e independiente, no está orientada por la lucha política y, por lo tanto, incorpora un ele-

mento de justicia más fuerte que el que pudiera conllevar la política. Entonces, siempre desde esta visión, democratizarlos supondría perder el lugar de la técnica como eje ordenador, por lo que se perdería la justicia, y las decisiones pasarían a estar centradas en la lucha corporativa de intereses, a la que presuponen ineficiente. El problema de esta perspectiva es que subyace una concepción de la técnica que se opone –y denigra– lo político, desechando cualquier posibilidad de una articulación virtuosa.

4. Las corrientes anti-positivistas cuestionan esta visión de la técnica. Kodelia cita a Heidegger: la tecnologización es un constructo que va deshumanizando, contribuyendo a perder el sentido de por qué y para qué se hacen las cosas. Entonces, “descansamos”, sin fundamento racional, en una técnica que esperamos nos libere de los condicionantes que la propia naturaleza nos plantea. También cita a Marcuse, quien afirma que la tecnologización lleva a consolidar una realidad marcada por la lógica formal, cuando la misma es dialéctica.

Entonces, si el problema es la morigeración del crecimiento –en línea conservadora– del poder del ejecutivo en nuestras sociedades, el diagnóstico debe ser más amplio que la simple oposición entre la “gente que sabe” –los técnicos– y los políticos.

Y, en este sentido del razonamiento, la cuestión está en los medios para abordar el problema: frente a la permanente intención de desacreditar y limitar la intervención de la política, plantear la necesidad de mayor y mejor política. En todo caso, nunca menos.

5. Finalmente, a la hora de proponer alternativas, Kodelia sugiere explorar en el derecho comparado, fundamentalmente en las nuevas constituciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela. Allí, estos organismos –fundamentalmente los de control– son construidos como poderes, en los que el poder ciudadano juega un rol principal. Las postulaciones a cargos en dichos organismos las hace el pueblo, por lo que no hay representación monopólica de los partidos políticos, sino que pueden presentarse postulantes de organizaciones sociales,

por ejemplo. Esos puestos son políticos, pero no se remiten solamente a acuerdos entre burocracias políticas.

En resumen, Kodelia afirma que estos organismos necesitan ser tributarios del principio básico de la legitimidad popular, sin perder necesariamente su carácter de "técnicos". Caso contrario, su "independencia" seguramente redundará en un esquema cerrado al control popular y potencialmente permeable a intereses corporativos privados. Como principio organizador, se trata de no sustentar las decisiones políticas en criterios exclusivamente técnicos, lo que supone también extender el alcance conceptual de lo técnico y, sobre todo, no plantearlo como una oposición con la política. En la tensión entre política y técnica, se trata de priorizar uno de los dos conceptos como eje organizador, sin eliminar el otro.

CONCLUSIONES

Como el conjunto de la sociedad, desde los años 1970-1980 –aunque con interrogantes importantes e interesantes de estudiar– la gestión pública estuvo sometida a

las tensiones de la ola neoliberal, en particular a una interpelación permanente desde la lógica y la estructura conceptual del análisis de las organizaciones de mercado. Esto se manifestó básicamente en la histórica discusión entre las ventajas y desventajas, eficiencia e ineficiencias, eficacias e ineficacias de los modelos de gestión burocráticos y los contruados desde una perspectiva gerencialista. El debate se mantuvo por esos carriles hasta que el aluvión de las tecnologías informacionales "sacudió" el escenario, particularmente en dos aspectos. Primero, al interior de la administración pública, porque la gestión electrónica se generalizó, sin importar el tipo de organismo ni la forma en que organiza su trabajo, lo cual significó cambios en las capacidades necesarias para operarla y, consecuentemente, una "amenaza" –en algunos casos potencial, en otros real– para los empleados y funcionarios públicos –e incluso organizaciones– que no estén en condiciones de adaptarse. Segundo, porque al facilitar la llegada a los ciudadanos individuales a través de los diferentes dispositivos disponibles desafía –aunque más no

sea implícitamente– el lugar y capacidad de **la política** para jugar ese rol.

En el primer caso, la necesidad de avanzar en la implantación de sistemas de gestión electrónica en la administración pública es difícil de discutir. La posibilidad de realizar trámites por vía electrónica mejora la llegada de la administración pública a la gente, aunque es imperioso tomar en consideración que no todos los sectores sociales están en condiciones –sociales y materiales– de acceder a los medios necesarios. Al interior de la administración pública, la gestión electrónica acelera notablemente los procedimientos, pero es necesario pensar su instalación como un proceso, como una política o estrategia específica, articulada y negociada, de cambio organizacional, y no como la “aplicación” de una medida que solamente tendrá impactos positivos.

El segundo aspecto es, sin duda, tan o más importante que el primero. La forma y los medios a través de los cuales la administración pública se relaciona con los ciudadanos no son inocuos; si la interpelación individual y directa –mediada por dispositivos electrónicos– se hace hegemónica, los mecanismos sociales de articulación de

intereses y de construcción del interés general se relativizan y, entonces, *la política* deja su paso a la gestión del *big data*. Como ejercicio intelectual, hay que avanzar en la discusión de cómo sería (¿es?) la democracia del *big data*, cuáles sus consecuencias en términos de articulación social y los escenarios que ya se prefiguran.

Si bien el eje de la discusión en materia de gestión pública en una democracia, pensamos, sigue siendo en el fondo el mismo – cómo manejar la tensión entre la legalidad/universalidad y la eficiencia/discrecionalidad– el enorme poder de esas tecnologías ha producido cambios importantes en los actores y la forma de hacer las cosas, generado nuevas cuestiones y preguntas a la hora de pensar los impactos de su introducción en el aparato organizacional del Estado. Por ejemplo, las tratadas en este texto: las tensiones sobre el derecho administrativo frente al aluvión de la tecnología informacional y los potenciales problemas que, para las formas conocidas de funcionamiento de la democracia, podrían derivar de fomentar la “independencia” de agencias estatales, si es que esta independencia se plantea en términos absolutos respecto de la política.

En líneas generales, podemos decir que el camino de la tecnologización informacional de la administración pública no solo es imposible de evitar, sino que sería un error dejar pasar las ventajas positivas que la misma puede brindar, si se construyen bien los marcos políticos y legales en los que la nueva administración se desarrollará. La tecnología no es neutra en términos de valores, intereses y objetivos, aunque en general, y para el sentido común, así se la ve. El desafío es orientar, desde la política, la utilización de la tecnología informacional en función del interés general; conservar y desarrollar los espacios (que pueden ser virtuales) para definir y discutir el interés general es, en nuestra visión, la condición de supervivencia de la democracia y la primera tarea de la política.

Lo mismo respecto de la agencialización: separar las funciones de concepción y ejecución de las políticas públicas fue el objetivo del plan "Next steps" en Gran Bretaña en los años 1980, y generó una de las iniciativas más conocidas del New Public Management; no obstante, algunos autores plantean que fue también una forma de reforzar el poder del Estado central en la

transición del Estado de Bienestar al Estado mínimo, poder que se usó básicamente para (re)instalar los mecanismos de mercado como eje de funcionamiento de la sociedad. Por lo tanto, no hay modernización o reforma administrativa buena o mala de por sí, todo depende de tener claros cuáles son los valores y objetivos que se quieren preservar y/o priorizar, y esa es, básicamente, una discusión **política**.

Ahora bien ¿qué temas deberían quedar planteados para la continuidad de este debate? Además de algunas preguntas como ¿qué derecho administrativo se requiere en el nuevo contexto? ¿Son válidos los viejos principios organizadores del mismo o hay que repensar sus bases? ¿Cómo pensar los sistemas de control –políticos y administrativos– de una gestión “automatizada”? ¿Cómo construir los acuerdos políticos acerca de “la mejor modernización”? ¿Es válido seguir proponiendo la independencia de ciertos organismos respecto de la política y el sistema de decisiones formalmente vigente? En las discusiones posteriores al panel se sugirieron las siguientes.

- Pensar exclusivamente en la tecnificación de los **instrumentos** del derecho administrativo puede omitir la discusión

sobre sus **bases teóricas**, aún vigentes en líneas generales y que no son de raíz democrática (herederas de la revolución francesa y el código civil de Napoleón, por ejemplo), sino canónica y del derecho militar. Se impone, entonces, no dejar de lado esta cuestión en tiempos en que los cambios tecnológicos tensionan el derecho administrativo.

- ¿Cuál sería el futuro de *la norma* en este contexto de tecnologización del derecho administrativo?, ¿seguirá existiendo como la conocemos? Al respecto, si bien la norma seguirá existiendo como forma general de determinar las reglas de juego, el riesgo es que **su producción** se tecnologicé, que se vuelva una creación "artificial" de expertos, con lo cual se perderá de vista su esencia de **producto político** y, sobre todo, su ligazón con los intereses populares y de la sociedad en general.
- En el caso particular del derecho administrativo, cabría preguntarse si se está yendo hacia una administración pública "sin abogados", dada la aparición de sistemas como el Prometea (que elabora dictámenes) en el ámbito de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La experiencia comparada debería aportar información sobre ensayos y

errores que sirva de base para elaborar el –fundamental– marco legal y político en el que estos sistemas actuarán.

- La introducción de la tecnología informacional permite pensar en una “administración 24 horas”, lo que sin duda generará grandes discusiones alrededor de las formas y tiempos de trabajo. La idea, por ejemplo, de una “mesa de entradas permanente” no parece estar tan lejos. Se trata de construir los escenarios de modo que tanto el proceso de “llegada” a esa administración permanente como el de su funcionamiento puedan ser debatidos democráticamente. No se trata solamente de trabajar la variable tecnológica y “sus necesidades”, sino el conjunto de variables que se verán afectadas (tipo y cantidad de empleos, turnos, capacidades, responsabilidades, recursos, etc.) de modo de evitar que las ventajas en un plano se alcancen por desventajas en otro.

Queda abierta la discusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência in-

ternacional recente. *Cadernos ENAP*, 10. Recuperado de <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/556/1/0%20impacto%20do%20modelo%20gerencial%20na%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%ABlica.pdf>

Bresser Pereira, L. C. (1995). Estado, aparelho do estado e sociedade civil. *Texto para discussão*, 4.

Brown, M, y Erie, S (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En O. Oszlak (comp), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Corvalán, J. (2017). La primera inteligencia artificial predictiva al servicio de la justicia: Prometea. *La Ley*, LXXXI(186). Recuperado de <http://thomsonreuterslatam.com/2017/10/la-primera-inteligencia-artificial-predictiva-al-servicio-de-la-justicia-prometea/>

Falçao Martins, H. (1997). *Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía política-administración. Reforma y democracia. Revista del CLAD*, (9). Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>

López, A. y Zeller, N. (2006). La Administración Pública Nacional en la Argentina (1983-2001): el impacto de las reformas sobre su estructura y el personal. *Revista argentina de sociología*, 4(6).

Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (24).

- Martínez, R., Trucco, D. y Palma, A. (2014). *El analfabetismo funcional en América Latina y el Caribe. Panorama y principales desafíos de política*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36781/52014179_es.pdf;jsessionid=2865101CC58F06907BA-45C89E00325?sequence=1
- Pollitt, C., Talbot, C., Caufield, J. y Smullen, A. (2004). *Agencies. How Government do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Prats i Catalá, J. (1995). Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas). *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (3).
- Ruiz, É. (2014). "Agencification" et compressions de personnel. Le NPM et la question des effectifs de l'État. Recuperado de <https://compter.hypotheses.org/740>
- Shepherd, G. (1999). Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de Reforma. En C. Losada i Madorrán (ed.), *¿De burócratas a gerentes?* Washington: BID.
- Thwaites Rey, M. (2005). Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración. En M. Thwaites Rey y A. López (eds.), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo.

No es el objetivo de este trabajo ahondar en la teoría del Estado, pero sí consideramos necesario plantear, al menos en líneas generales, por qué cada vez que se discute sobre la reforma de la administración pública las posiciones remiten siempre a la (aparente) opción "más mercado o más política", lo que en el fondo podemos traducir como "más mercado o más democracia". Al plantearla como opción dicotómica, en realidad se está forzando lo que es una tensión, característica del Estado democrático, que nunca puede resolverse optando por una de las opciones contra la otra, sino trabajando en/sobre la articulación.

[Extracto de la Introducción]