

90 CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRÓLOGOS DE *B. Guy Peters, Oscar Oszlak y Aldo Isuani*

Alejandro M. Estévez

EDITOR

Evert Vedung

Maximiliano Campos Ríos

Julián Bertranou

Fabiana Machiavelli

Gerardo Izzo

Jorge Arias Almonacid

Gabriel Jurina

Guadalupe Laborde

Marcelino Abdala

Mario Helfenstein



ISBN: 978-631-00-9374-1

CEDEOP
Centro de Estudios del Estado
y las Organizaciones Públicas

IADCOM



.UBAECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**90 conceptos fundamentales
para entender
la Administración Pública**

90 CONCEPTOS FUNDAMENTALES

PARA ENTENDER

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alejandro M. Estévez (Editor)

Escriben: Evert Vedung, Maximiliano Campos Ríos, Julián
Bertranou, Fabiana Machiavelli, Gerardo Izzo, Jorge Arias
Almonacid, Gabriel Jurina, Guadalupe Laborde,
Marcelino Abdala y Mario Helfenstein

CEDEOP

Centro de Estudios del Estado
y las Organizaciones Públicas

IADCOM

Instituto de Investigaciones en Administración,
Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión



.UBA económicas
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Estévez, Alejandro Miguel

90 Conceptos fundamentales para entender a la Administración Pública /
Alejandro Miguel Estévez. - La edición para el alumno. - Ciudad Autónoma de
Buenos Aires : Alejandro Miguel Estévez, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: online

ISBN 978-631-00-9374-1

1. Administración Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Organización
Gubernamental. I. Título.
CDD 327.06

© 2025, La edición para el alumno

Primera edición digital: 2025

ISBN: 978-631-00-9374-1

Publicado en Argentina

Imagen de cubierta: Georges Meurant, 2011

Coordinación y edición: Alejandro M. Estévez

Coedición y corrección: Edwin Mac Donald

Edición electrónica: Edwin Mac Donald

Diseño de tapa, interior y maquetación: Edwin Mac Donald

Edwin Mac Donald para edwin.macdonald@gmail.com

Como citar esta obra:

Estévez, A. M. (Ed.). (2025). 90 conceptos fundamentales para entender la
Administración Pública. CEDEOP, FCE-UBA, ISBN 978-631-00-9374-1

Hecho el depósito que establece la Ley N° 11 723.

Índice

Los autores	V
Prólogo de B. Guy Peters	IX
Prólogo de Oscar Oszlak	XIII
Prólogo de Aldo Isuani	XVII
Introducción	XVII
CAP. 1 LAS DEFINICIONES COMO CUESTIÓN	1
1 En defensa de las definiciones mínimas.....	2
2 Tradiciones de la administración pública.....	19
3 Distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública.....	28
4 Dicotomía política vs. administración	33
5 Gobernanza vs. gobernabilidad	37
CAP. 2 FUNDAMENTOS DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	41
6 Estado	42
8 Estatidad: la construcción del Estado	58
9 Capacidades estatales	63
10 Administración.....	69
11 Funciones de la Nación	73
12 Funciones de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	78
13 Función de los municipios	84
14 Tipos de federalismo	92
15 Coparticipación fiscal	97
16 Mercosur	110
CAP. 3 ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA....	85
17 Organismo centralizado / descentralizado; concentrado / desconcentrado y autárquico.....	124
18 Estructura u organigrama.....	135
19 Misiones y funciones de un organismo público.....	140

20	Creación y disolución de un organismo público	150
21	Ministerio vs. agencia	157
22	Entes binacionales.....	163
23	Descentralización política y administrativa	167
 CAP. 4 EMPLEO PÚBLICO Y GESTIÓN DEL CAPITAL HUMANO		
	EN EL ESTADO	179
24	Escalafón	180
25	Carrera administrativa.....	185
26	Convención colectiva de trabajo	203
27	Régimen disciplinario para los empleados públicos	207
28	Despido y cesantía en el sector público	211
29	Ostracismo organizacional.....	217
30	Síndrome del sobreviviente en la Administración Pública	226
31	Teletrabajo	233
 CAP. 5 NORMAS Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ...		
32	Expediente.....	242
33	Trámite (papel a electrónico).....	254
34	Plazos	258
35	Prescripciones	263
36	Contratos administrativos: diferencias entre convenios públicos y privados.....	268
37	Ley	273
38	Decreto	281
39	Decisión Administrativa	289
40	Resolución.....	295
41	Disposición administrativa	300
 CAP. 6 GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA		
42	Presupuesto público	308
43	Financiamiento público	314
44	Federalismo fiscal	321
45	Deuda pública	328
46	Subsidios y transferencias	336
47	Mercado	342

CAP. 7 CONTROL Y RESPONSABILIDAD.....	349
48 Imputabilidad o responsabilidad de los funcionarios públicos.....	350
49 Rendición de cuentas.....	354
50 Control de gestión y evaluación de desempeño de los organismos públicos	360
51 Organismos de control de la Nación.....	366
52 Accountability democrática: mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo por parte de otros poderes del Estado y la sociedad	371
53 Corrupción	378
 CAP. 8 PLANIFICACIÓN Y EVALUACIÓN	 383
54 Eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas.....	384
55 Planes estratégicos	389
56 Diferencia entre política pública, programa público y proyecto	395
57 Evaluación de políticas públicas	400
58 Evaluación de programas	406
59 Políticas basadas en evidencia (<i>evidence-based policy</i>)	412
60 Seguimiento de procesos en políticas públicas (<i>process tracing</i>).....	418
61 Índices aplicados al gobierno o a la administración	426
 CAP. 9 PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO .	 435
62 Mecanismos de participación ciudadana	436
63 Gobierno abierto	448
64 Gobernanza: diferencia entre gobernanza y gobierno	452
65 Límite entre lo público y lo privado	458
66 Sector público y sector privado: relación y diferencias fundamentales	464
67 Organismos de gestión mixta público-privada.....	468
 CAP. 10 REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	 475
68 Reforma del Estado.....	476
69 Desregulación vs. regulación: sus impactos en la Administración Pública	482

70	Privatizaciones vs. estatizaciones	486
71	Desmonopolizaciones	493
72	Tercerizaciones de servicios públicos	498
73	Empresas públicas.....	509
74	Managerialismo	517
75	Gobierno Digital.....	522
76	Tecnologías de la información en el sector público	526
77	Inteligencia artificial en la Administración Pública	530
 CAP. 11 BUROCRACIAS, BUROCRATIZACIÓN Y		
	BUROPATOLOGÍAS	545
78	Burocracia.....	546
79	Burocratización	552
80	Burocracia y política	568
81	Patrimonialismo	576
82	Tecnocracia	585
83	Enfoque postradicional o posmoderno de la Administración Pública	598
84	Modelos de burocracias	605
85	Buropatologías	616
 CAP. 12 POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS PROCESOS		
86	Políticas públicas	628
87	Ciclo de políticas públicas	637
88	Implementación de políticas públicas	643
89	Cadena de valor público	650
90	Redes colaborativas	654
91	Clientelismo	661
 APÉNDICES.....		
	Siglas y acrónimos	669

Los autores

Alejandro M. Estévez

Ph. D. en Administración y Políticas Públicas (École nationale d'administration publique, Université du Québec, Canadá) y posdoctor en Ciencias Económicas (FCE-UBA). Es licenciado en Ciencia Política (FSOC-UBA) y magíster en Administración Pública (FCE-UBA), con formación adicional en evaluación de proyectos (UNAM-OEA, México). Fue subsecretario del INAP y jefe de Investigaciones del Instituto AFIP. Se desempeña como docente e investigador en universidades públicas y privadas de Argentina (UBA, UTDT, UNLZ) y América Latina, y ha sido profesor invitado del IEP de la Université Pierre Mendès-France (Francia). Actualmente es profesor de los doctorados en Administración de la UBA, director de la Maestría en Administración Aplicada (UNLZ) y director del Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Ha sido consultor de organismos multilaterales y coordinador de diálogos cívicos con apoyo del PNUD. <https://orcid.org/0000-0001-6001-7486>

Evert Vedung

Ph. D. en Ciencia Política (Universidad de Uppsala). Politólogo y profesor emérito de la Universidad de Uppsala, Suecia. Fue director del *Institute for Housing and Urban Research* y del *Department of Government*. Es reconocido internacionalmente por sus contribuciones a la evaluación de políticas públicas, en especial por su tipología de instrumentos («zanahorias, palos y sermones»). Es autor del clásico *Public Policy and Program Evaluation* (1997). Ha investigado sobre implementación, ideología y políticas ambientales. En 2024 fue homenajeado con un libro conmemorativo publicado en Suecia. <https://orcid.org/0000-0002-0748-6571>

Julián Bertranou

Doctor en Ciencias Sociales (UBA) y licenciado en Administración Pública y Ciencia Política (UNCuyo). Profesor-investigador en la Universidad Nacional de San Martín y profesor titular en la Universidad Nacional de Cuyo. Dicta clases de posgrado en FLACSO-Argentina y otras universidades nacionales. Se ha desempeñado como consultor para el BID, el Banco Mundial, el PNUD, el UNFPA y FONPLATA. <https://orcid.org/0000-0001-8621-9182>

Maximiliano Campos Ríos

Doctorando en Administración Pública (UBA), magíster en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y licenciado en Ciencia Política (UBA). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Delaware (Fulbright) y en Georgetown University (EE. UU.). Fue titular de la Escuela Superior de Gobierno y director de Investigaciones del INAP de Argentina. Actualmente es consultor internacional en modernización del Estado, gestión pública y empleo público. Tiene más de veinte años de experiencia en el campo. <https://orcid.org/0009-0004-5683-3623>

Guadalupe Laborde

Licenciada en Ciencia Política (UBA), maestranda en Administración Pública (Universidad del Salvador) y especialista en Relaciones Internacionales en materia de políticas culturales (Ministerio de Cultura de la Nación). <https://orcid.org/0009-0005-3103-0311>

Gabriel Jurina

Licenciado en Ciencia Política (UBA), maestrando en Gobierno (FSOC-UBA). Profesor de Administración y Políticas Públicas (FSOC-UBA) y de Administración Pública (FCE-UBA). Ha desarrollado actividades docentes en el campo de la gestión pública y el análisis de políticas públicas. <https://orcid.org/0009-0000-0003-4030>

Gerardo Izzo

Magíster en Inteligencia Estratégica (Universidad Nacional de La Plata) y Licenciado en Historia. Desde 2003 se desempeña como docente e investigador en universidades públicas argentinas, particularmente en las áreas de administración y políticas públicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ). También ha desarrollado actividades académicas en el campo del análisis del delito en la Universidad Nacional de La Plata. Su agenda de investigación se centra en la administración pública argentina, los conflictos entre burocracia y política, y diversas problemáticas vinculadas a la seguridad pública. <https://orcid.org/0009-0008-4443-1917>

Mario Helfenstein

Doctor en Ciencias Económicas (UNLaM) y MBA (University of Baltimore, EE. UU.). Licenciado en Administración (UNLZ). Profesor e investigador en la UNLZ, donde también se desempeña como secretario de Economía y Finanzas y director del Instituto de Modernización del Estado. Integra el directorio de PROFISA (Provincia Fideicomisos). Fue director provincial de Asuntos de Gobierno en la provincia de Buenos Aires. <https://orcid.org/0009-0007-8272-2099>

Marcelino Jorge Abdala

Contador Público Nacional. Doctor por la Universidad de Murcia y posdoctor en Ciencias Económicas (FCE-UBA). Exsecretario de la Comisión de Economías Regionales, Economía Social, Micro, Pequeña y Mediana Empresa del Senado de la Nación. Ha participado en instancias académicas y legislativas vinculadas al desarrollo económico. <https://orcid.org/0009-0003-7156-6626>

Jorge Arias Almonacid

Licenciado en Ciencia Política (UBA) y Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas y en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Especialista en

gestión de proyectos con financiamiento internacional. <https://orcid.org/0009-0007-7296-2910>

Fabiana Machiavelli

Ph.D. en Administración Pública (Université du Québec, Canadá) y Máster en Gestión Pública (ENAP). Ha sido profesora e investigadora en Canadá y Argentina. Fue secretaria académica de la UNICEN y directora de la Especialización en Gestión para la Defensa (UNDEF–Ministerio de Defensa). Actualmente enseña en posgrados de la UNQ, UNLZ y UNLP, con foco en teoría organizacional y políticas públicas. <https://orcid.org/0009-0009-0885-8531>

Prólogo de B. Guy Peters

90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública

Intentar capturar la esencia de la administración pública en ochenta conceptos es una tarea difícil. El estudio de la administración pública, al igual que su práctica, tiene múltiples facetas e involucra una gran variedad de actividades, por lo que cualquier intento de reducirlo a un número limitado de puntos resulta sumamente ambicioso. La administración pública abarca la política, la economía, el derecho, la sociología, la gestión, la teoría organizacional y la ética, sin mencionar el contenido sustantivo de los programas que se administran.

El profesor Estévez y sus colegas han presentado una lista interesante y razonable de ochenta conceptos, aunque no es la única lista posible. Académicos en diferentes épocas y lugares podrían identificar otras prioridades en el estudio de la administración pública.

Los conceptos abordados en este volumen dejan en claro que la administración pública está profundamente enraizada en las culturas, y que los aspectos esenciales de la disciplina pueden variar según la región. Lo que un académico en América Latina considera esencial puede diferir de lo que elegiría alguien como yo, proveniente de América del Norte. Pero incluso en América del Norte, la concepción de la administración pública y el derecho administrativo puede variar, por ejemplo, entre alguien de Quebec en Canadá o de Luisiana en Estados Unidos, debido a la influencia del derecho y la tradición administrativa francesa. Desde hace mucho tiempo me ha fascinado la influencia de las tradiciones administrativas en la gobernanza contemporánea, y este ejercicio de síntesis de la administración pública en un conjunto de puntos centrales demuestra el impacto de dichas tradiciones.

Una diferencia clara entre los conceptos presentados en este volumen y aquellos que yo, como estadounidense y estudioso de la administración europea, podría haber seleccionado es la importancia otorgada al derecho administrativo. Varios de los noventa conceptos aquí identificados se centran en los detalles del derecho administrativo, especialmente en Argentina. Estos detalles son de gran relevancia, aunque no serían los temas que la mayoría de los académicos de administración pública en Estados Unidos o Europa enfatizarían. En muchos aspectos, aplaudo la inclusión de estos conceptos formales y legales, considerando que en mi país muchos estudiosos de la administración pública tienen poca apreciación por la importancia del derecho administrativo.

Al mismo tiempo, aunque existen marcadas diferencias en el estudio de la administración pública según las tradiciones y culturas, también hay claras similitudes. Algunos elementos de la administración pública son lo suficientemente generales y centrales para el funcionamiento del sector público como para aparecer en casi cualquier lista de conceptos clave de la disciplina. Entre ellos se encuentran cuestiones clásicas como la relación entre políticos y burócratas, así como las interacciones entre el sector público y el privado.

Un aspecto particularmente destacable de los noventa conceptos presentados en este volumen es la inclusión de varios elementos relacionados con el estudio de las políticas públicas. Con demasiada frecuencia, la política pública y la administración se han tratado como disciplinas separadas en programas de enseñanza, revistas académicas y trayectorias profesionales. Esta separación es desafortunada, dado que una política pública exitosa depende en gran medida de una administración eficaz, del mismo modo que una buena administración pública se sustenta en políticas bien diseñadas. Este volumen deja en claro cuán interdependientes son estos dos aspectos de la gobernanza y su relevancia para el bienestar público.

Felicitó al profesor Estévez por haber reunido esta interesante colección de ideas sobre la administración pública. Este libro será una guía sumamente útil para quienes deseen comprender el funcionamiento de los gobiernos en la formulación e implementación de políticas. Destacar la importancia de la administración pública es especialmente relevante

en la actualidad, en un contexto donde algunos políticos han señalado a los «burócratas» como enemigos del pueblo, cuando en realidad la gran mayoría de ellos son servidores públicos comprometidos con la ciudadanía.

B. Guy Peters

Profesor de Gobierno Maurice Falk, Universidad de Pittsburgh

Prólogo de Oscar Oszlak

90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública

La obra que me honro en prologar, es presentada por su compilador, Alejandro M. Estévez, como una suerte de manual o diccionario, en el que un importante grupo de especialistas en Administración Pública, realiza un esfuerzo sistemático por precisar el sentido que corresponde asignar a una serie de términos o conceptos básicos empleados, habitualmente, tanto en referencias a la organización y funcionamiento de la administración estatal como en el relativo a la literatura sobre este campo de estudios. A la vista del texto, tal vez haya que descartar tanto su carácter de manual o de diccionario; quizás se trate de un tesoro; o de un simple glosario. Es difícil afirmar con total autoridad de qué género de obra se trata. De lo que estoy convencido es que, cualquiera sea la forma en que lo denominemos, es un trabajo valioso y oportuno.

Tal como afirman los autores, la Administración Pública es, a la vez, un campo de estudio y una práctica. Como disciplina científica, es el resultado de una reflexión sistemática para mejorar el conocimiento sobre las formas más efectivas de organizar el esfuerzo humano en la gestión de los recursos que toda sociedad destina a la provisión de bienes y servicios públicos. A lo largo de su desarrollo, ha generado un denso cuerpo conceptual que abarca en disciplinas tan diversas como la ciencia política, la economía, la sociología, el derecho o la psicología. Esta característica le da a la administración pública un carácter transdisciplinario, de modo que ninguna de las que aportan a su conocimiento, puede atribuirse genuinamente una paternidad exclusiva.

En la construcción de su objeto de estudio, la Administración Pública generó un denso aparato conceptual para designar actores, decisiones,

relaciones o procesos. Así, se fueron sugiriendo términos para designar objetos o fenómenos novedosos; su uso difundido llegó a generar nociones generalmente aceptadas que, sometidas a análisis académicos rigurosos, acabaron por convertirse en conceptos con alcances más o menos unívocos. En la búsqueda de «originalidad», los autores no siempre coincidieron en las definiciones o conceptualizaciones. Y las diferencias entre culturas y sistemas jurídicos de los países, no hicieron sino incrementar la ambigüedad con que la disciplina acabó por caracterizar a las entidades que la conforman.

Desambiguar, en lo posible, algunos de sus conceptos fundamentales, es lo que los autores se proponen en este trabajo colectivo, de manera de ofrecer una herramienta accesible y rigurosa a sus lectores. En tal sentido, la obra se distancia notablemente de un diccionario, e incluso de un diccionario de sinónimos, acercándose más a una mini-enciclopedia de conceptos fundamentales de la disciplina. Y si bien no puede aspirar, como ocurre en una enciclopedia, a transmitir un conocimiento relativamente objetivo, imparcial y universal sobre las materias que abarca, intenta conciliar las diferentes posiciones sostenidas en la literatura, para una mejor comprensión de los fenómenos administrativos públicos.

En particular, esta tarea de desentrañamiento analítico será de utilidad para quienes se inician en el estudio de la Administración Pública, sin por ello dejar de ser una obra de referencia y consulta para los profesionales de este campo. Cada concepto es sometido a un tratamiento analítico similar, no limitado a proponer definiciones generalmente aceptadas. En cada caso, se efectúan observaciones que destacan la relevancia del concepto en el contexto de la disciplina; su impacto en la gestión pública, en la sociedad o el funcionamiento del Estado; los atributos o elementos que permiten una mejor comprensión del concepto; algunos casos o ejemplos ilustrativos de su uso o aplicación; y las posiciones o controversias fundamentales en torno a cada uno de ellos, así como bibliografía de referencia.

Estoy convencido que estos «90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública» se constituirán en una obra de consulta obligada de esta disciplina, que no sólo contribuirá a la formación de nuevos profesionales, sino también a generar mayor consenso en torno

a la interpretación que corresponde otorgar a muchos de sus conceptos fundamentales.

Oscar Oszlak

2025

§

Prólogo de Aldo Isuani

90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública

Poder, dominación, clase social, sociedad civil son algunos de los tantos conceptos importantes en las ciencias sociales que están lejos de ser unívocos y han suscitado —y siguen suscitando— debates. Lo mismo ocurre con aquellos conceptos ligados al libro que estoy prologando: Estado y gobierno, y más específicamente, administración pública o burocracia.

Comenzando por el Estado, hay múltiples definiciones pero, como afirmo en mis trabajos, solo dos grandes concepciones. Cuando me pregunto si mi país es un Estado o contiene un Estado, me estoy confrontando con estas dos nociones generales.

La primera está expresada por los autores contractualistas, para quienes el Estado surge luego de un pacto que abandona un hipotético estado de naturaleza para convertirse en un «Estado» civilizado. Es decir, aquí el Estado no es otra cosa que la sociedad misma, una vez que adopta reglas de juego producto del pacto. También se enrola en esta visión de Estado = Sociedad la noción weberiana, donde el Estado surge cuando, en lo que denomina una asociación de dominación, quien gobierna lo hace con la asistencia de un aparato de administración y otro de coerción. El territorio también define al Estado; así, este se presenta como una asociación de dominantes y dominados en un territorio determinado.

La segunda noción sostiene que el Estado no coincide con la sociedad, sino que es parte de ella y está en oposición a otra parte, denominada sociedad civil. Según Hegel, la tríada Estado-sociedad civil-familia conforma la sociedad. Por otra parte, para la tradición marxista, el Estado es un aparato de coerción separado de la sociedad civil y destinado a controlarla.

En última instancia, Weber y Marx no están tan alejados en su concepción del Estado, pero hay una diferencia fundamental: para Weber, los dominados son parte del Estado; para Marx, no. Sin embargo, en ambos casos, gobierno y administración constituyen elementos centrales del Estado y pueden ser concebidos como organizaciones.

Las organizaciones de gobierno son aquellas donde se deciden normas y políticas que son obligatorias para el conjunto social; las organizaciones de administración y coerción son las encargadas de llevarlas a la práctica y garantizar su cumplimiento mediante el uso de la fuerza. Y aquí vamos llegando a la materia de este libro: las organizaciones administrativas.

En el pasado, eran meros instrumentos de quienes, en el gobierno, tomaban las decisiones compulsorias. Pero los tiempos cambiaron, y dejaron de ser el asiento de clases sociales de la sociedad civil —como la *noblesse de robe* de las monarquías absolutistas europeas— para ir modelando una fuerza social propiamente dicha, al adquirir estabilidad a través de una carrera profesional y desarrollar organizaciones (sindicatos) que expresaran y defendieran sus intereses. Aún más: se convirtieron, en muchos lugares, en una fuerza capaz de participar en la definición de las decisiones compulsorias gubernamentales, especialmente en los tiempos en que tenían participación decisiva en la planificación de la acción estatal y la intervención en la economía y la redistribución.

Este libro aborda una enorme cantidad de aspectos de esa materia. No sé si calificarlos como definiciones o como temáticas, pero se extienden desde las reflexiones sobre Estado, gobierno y administración pública en las contribuciones del editor Alejandro M. Estévez, hasta el tema de las capacidades estatales tratadas por Julián Bertranou, o la presencia de lo digital y la inteligencia artificial en la administración pública que plantea Maximiliano Campos Ríos. Los distintos autores de la obra se internan, además, en una gran variedad de temas como estatización, privatización, burocracia, corrupción, federalismo, capacidades estatales, gobierno abierto, tecnocracia, entre otros.

¿Cuál es la gran contribución de este libro? Abrir múltiples puertas para que cada lector pueda poner a prueba su propia visión sobre lo tratado

o impulsarlo a buscar otros caminos cuando no le conviene lo ofrecido. En cualquier caso, es un importante aporte al pensamiento crítico, tan necesario en estos tiempos modernos de comunicación telegráfica, y he aquí la gran importancia de contar con un libro que nos provoque.

Aldo Isuani

2025

Introducción

Las ciencias sociales enfrentan un desafío persistente: la ambigüedad y variabilidad semántica de sus conceptos. A diferencia de las ciencias exactas, donde los términos suelen tener definiciones precisas y consensuadas, en las disciplinas sociales las palabras no siempre significan lo mismo para todos los actores involucrados. Esta falta de uniformidad conceptual puede generar confusión, dificultando tanto la elaboración teórica como la aplicación práctica del conocimiento.

Norma Ricucci¹ (2010) caracteriza a los estudios de Administración Pública como una ciencia «posnormal», definida por cuatro rasgos distintivos:

- Pluralidad metodológica: no existe un único enfoque legítimo de investigación. La disciplina alberga una diversidad de paradigmas —positivismo, postpositivismo, interpretativismo, postestructuralismo— que coexisten y compiten en su forma de construir conocimiento.
- Imbricación entre hechos y valores: a diferencia del ideal científico clásico que aspira a la neutralidad, en Administración Pública los valores, intereses y contextos sociales son inseparables de la investigación, la formulación de políticas y la toma de decisiones.
- Alto nivel de incertidumbre: muchos de los problemas que aborda la disciplina —como la equidad, la eficiencia o la justicia social— no admiten respuestas unívocas ni verdades absolutas.
- Participación ampliada: la definición de lo que es relevante para el conocimiento y la acción no queda exclusivamente en manos de expertos. Actores políticos, ciudadanos y comunidades también influyen en la construcción de agendas y soluciones.

¹ En *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge* (2010), Norma M. Ricucci sostiene que la administración pública puede ser comprendida como una «ciencia posnormal», concepto desarrollado por Funtowicz y Ravetz (1993). Según estos autores, en contextos donde los hechos son inciertos, los valores están en disputa y las decisiones deben tomarse con urgencia, la ciencia tradicional resulta insuficiente. Frente a ello, proponen una aproximación más participativa, reflexiva y contextualizada, orientada a integrar múltiples formas de conocimiento y actores sociales en la producción de saber.

En este contexto, la falta de un vocabulario técnico consensuado representa una dificultad significativa. La ambigüedad conceptual complica la comunicación entre académicos, funcionarios y gestores públicos, afectando la formulación, implementación y evaluación de políticas. Esta imprecisión limita el entendimiento mutuo, introduce ruido en los procesos decisorios y, en muchos casos, debilita la eficacia de la gestión pública.

Por eso, avanzar en la construcción de un lenguaje más preciso y compartido es una tarea clave para el desarrollo del campo. No se trata de transformar la Administración Pública en una ciencia exacta, sino de dotarla de un marco terminológico coherente que facilite la interpretación rigurosa de sus conceptos y la aplicación sistemática de sus metodologías. Un lenguaje conceptual más claro no solo enriquece el análisis académico, sino que también fortalece la práctica administrativa, al reducir la ambigüedad en las decisiones y contribuir a una gestión más transparente, eficaz y comprensible para todos los actores implicados.

Conscientes de esta necesidad, los autores de esta obra proponemos abordar la Administración Pública desde una perspectiva pragmática y pedagógica. Nuestro propósito no es ofrecer una revisión teórica exhaustiva ni proponer nuevas escuelas de pensamiento, sino consolidar un conjunto de 90 conceptos fundamentales que consideramos esenciales para comprender y ejercer esta disciplina. Con ello, buscamos contribuir activamente a la claridad terminológica y fomentar un lenguaje común que acompañe tanto la formación académica como el quehacer cotidiano en el sector público.

Estructura de la obra

Este manual se organiza en 90 conceptos, que abarcan desde nociones fundamentales —como Estado o burocracia— hasta términos técnicos más específicos, como escalafón, presupuesto público o *accountability* democrática. Cada entrada sigue una estructura homogénea diseñada para garantizar una comprensión clara, contextualizada y aplicada:

- Título del concepto (ej. Estado, Burocracia).
- Definición: explicación precisa del término, contextualizada en su uso académico y profesional.
- Importancia: relevancia del concepto en la gestión pública y la formulación de políticas.
- Características: elementos distintivos que permiten reconocer el concepto y diferenciarlo de otros afines.
- Ejemplos: aplicaciones prácticas del término, con referencias a casos en Argentina y otros países.
- Relación con otros conceptos: vínculos con ideas clave que ayudan a construir una visión integradora.
- Críticas y debates: principales controversias teóricas y enfoques alternativos.
- Conclusión: síntesis final que reflexiona sobre la utilidad y vigencia del concepto.
- Bibliografía: referencias académicas en formato APA 7 para profundizar el estudio.

Un enfoque conceptual con anclaje local

Aunque esta obra busca sistematizar los principales conceptos de la Administración Pública con una vocación universal, muchos de ellos son desarrollados con ejemplos, referencias empíricas o debates provenientes del caso argentino. Esta decisión no responde a una limitación, sino a una elección deliberada: creemos que es posible y necesario pensar la Administración Pública desde sus fundamentos generales, sin perder de vista sus expresiones situadas.

La especificidad argentina —con su historia institucional, sus dinámicas federales, sus formas organizativas y sus dilemas de gestión— ofrece un terreno fértil para ilustrar y debatir conceptos que, aunque compartidos con otras realidades, adoptan matices particulares en nuestro contexto. Así, esta obra combina el afán sistematizador con una mirada situada, con el propósito de enriquecer tanto la comprensión conceptual como su aplicabilidad práctica.

Un manual para estudiantes, docentes y profesionales

Este libro está dirigido a estudiantes, docentes y profesionales de la Administración Pública, así como a funcionarios y gestores que buscan fortalecer sus conocimientos y aplicar con mayor precisión los términos que estructuran su labor diaria. Creemos firmemente que un lenguaje compartido es el primer paso hacia una administración más eficiente, clara y cooperativa. La construcción de una comunidad académica y profesional sólida requiere, entre otras cosas, de un vocabulario común que facilite el diálogo intersectorial y la toma de decisiones fundamentadas.

Un campo en constante evolución

La Administración Pública, como disciplina y como práctica institucional, es multifacética y está en permanente transformación. Desde las primeras civilizaciones hasta las complejas estructuras gubernamentales actuales, su evolución refleja el esfuerzo humano por organizar, gestionar y orientar recursos y acciones colectivas en función de fines políticos determinados.

Este libro, *90 conceptos fundamentales para entender la Administración Pública*, busca desentrañar y sistematizar los pilares conceptuales que sustentan la disciplina. Pretende ser una herramienta accesible, rigurosa y útil, orientada tanto a la comprensión teórica como a la aplicación práctica de sus ideas centrales.

El propósito de esta obra es doble:

- 1 Brindar un mapa comprensible para quienes se inician en el estudio de la Administración Pública.
- 2 Servir como un recurso de consulta para especialistas y profesionales que deseen reflexionar críticamente sobre los fundamentos teóricos y prácticos que guían sus decisiones.

Los conceptos seleccionados abarcan tanto las bases históricas del campo como sus debates contemporáneos más relevantes, promoviendo una visión integradora, crítica y situada en los desafíos actuales del sector público.

Una disciplina con raíces históricas y mirada interdisciplinaria

La Administración Pública tiene raíces profundas que se remontan a las primeras organizaciones humanas, cuando se hizo evidente la necesidad de articular sistemas para gestionar lo común. Desde el *patesi* sumerio (sacerdote y funcionario a la vez), hasta las burocracias imperiales chinas o los sátrapas persas, la historia demuestra que la administración ha sido una constante en la construcción del Estado y sus instituciones.

Este legado histórico proporciona el contexto necesario para comprender cómo los conceptos contemporáneos de eficiencia, eficacia, transparencia o rendición de cuentas han emergido como respuestas a problemas específicos en distintos momentos. Este enfoque histórico también permite romper con la ilusión de que los conceptos administrativos tienen un único origen en la modernidad europea; muchas formas institucionales de gestión pública tienen raíces más diversas y antiguas.

Además, la Administración Pública se nutre de múltiples disciplinas —ciencia política, economía, sociología, derecho, administración, psicología—. Esta mirada interdisciplinaria, aunque a veces fragmentada, muestra la necesidad de construir una base conceptual común que facilite una comprensión integral y articulada del fenómeno administrativo.

Creemos que el 90 *conceptos fundamentales para entender la Administración Pública* se inscribe en este esfuerzo. Ofrece una estructura clara y coherente, que combina definiciones, análisis de características, aplicaciones prácticas y debates clave, con el propósito de fortalecer tanto la formación académica como la acción pública.

Hacia un lenguaje común en la Administración Pública

La idea central de esta obra es ofrecer un manual claro, útil y accesible —similar a los glosarios especializados en ciencia política o derecho— que permite desambiguar conceptos claves como «organismo centralizado / descentralizado», «carrera administrativa», «escalafón», «expediente», o las diferencias entre «ministerio» y «agencia».

Utilizando un lenguaje sencillo pero riguroso, el libro busca facilitar la comprensión de los principales términos de la disciplina y establecer un lenguaje común que sirva tanto a la enseñanza como a la práctica profesional.

Formamos profesionales, y el manejo de un vocabulario especializado es esencial para construir un conocimiento sólido. Pensar con precisión exige palabras precisas. Este libro, en ese sentido, aspira a contribuir a la consolidación de una comunidad académica y profesional mejor equipada para afrontar los desafíos de la gestión pública contemporánea.

Bibliografía

Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)

Capítulo 1

Las definiciones como cuestión

1 En defensa de las definiciones mínimas

Por Evert Vedung

[Giovanni] Sartori buscó proporcionar un enfoque riguroso a la metodología —un rigor basado en el uso cuidadoso del lenguaje, más que en las matemáticas. Consideraba que el trabajo cualitativo con conceptos era esencial para alcanzar ese rigor...—

David Collier & John Gerring

Hay dos tipos de científicos sociales: los que intentan definir sus conceptos clave y los que no. Por mi parte, pertenezco a la multitud que define. Por lo tanto, espero que una contribución mía sobre la aclaración de conceptos sea adecuada para una publicación como *Conceptos Básicos de la Administración Pública*. El conocimiento conceptual es de enorme valor tanto para los líderes, profesionales y destinatarios como para los contadores, evaluadores e investigadores de la administración pública.

Mi capítulo introductorio tratará sobre la formación de conceptos mediante una definición mínima. Demostraré en detalle cómo hacer una definición mínima utilizando como ejemplo el concepto de evaluación en política y administración. Esta ilustración se basa en la interpretación que hice por mi cuenta. *Evaluación de Políticas Públicas y Programas* (1997: 18-32; 2022), versión en inglés *Public Policy and Program Evaluation* (1997: pp 3-13), o más propiamente en la versión revisada de este último utilizada como original para su traducción al portugués alrededor de 2020 y publicada en Brasil en 2021 (Vedung & Pedone, pp 36-39).¹ También me detendré en las razones por las que hacer una definición mínima es una estrategia encomiable y fructífera en las ciencias sociales. Comenzaré aclarando qué se entiende por definición mínima.

¿Qué es una definición mínima?

Mi inspiración proviene de las obras del politólogo italiano Giovanni Sartori. Fue impulsor del Comité de Análisis Conceptual y Terminológico

1 También Vedung 1982: 89-90, 99-100.

(COCTA) asociado a la Asociación Internacional de Sociología. Como reciente Ph.D. en Ciencia Política, fui miembro transitorio del COCTA a mediados de los años 1970.²

Como todos sabemos, una definición es una afirmación que aclara el significado de una palabra. Pero ¿qué es una definición mínima? Comenzaré con tres intentos propios para arrojar luz sobre lo que es.

Una definición mínima es el conjunto más reducido y razonable de propiedades que un término puede tener para calificar como portador de esa designación (nombre).

En una definición mínima, el *definiens* (del latín «lo que define») enumera únicamente aquellas propiedades que el *definiendum* (del latín «lo que debe definirse») debe tener necesariamente para poder ser referido mediante la etiqueta lingüística correspondiente. Todas las propiedades que el *definiendum* podría tener pero que no son necesarias para su significado mínimo no deben incluirse en el *definiens*. En su lugar, pueden ser objeto de hipótesis y estudios empíricos.

Un intento de definición mínima a la Giovanni Sartori implica discernir las propiedades constitutivas de un término o una expresión. «Constitutivas» significa esenciales, necesarias, fundamentales, «que tienen el poder de instituir, establecer o promulgar». En un sentido más completo, «constitutivo» denota «ser parte de la naturaleza más íntima de algo “la proposición de que la libertad y la justicia son elementos constitutivos de una sociedad ilustrada”». Las definiciones mínimas buscan captar los elementos constitutivos de un concepto particular, excluyendo aquellos elementos temporales, accidentales o secundarios. Tanto las posibles causas del fenómeno al que se refiere una definición como sus posibles efectos deben ser excluidos y quedar abiertos a la investigación empírica ordinaria³.

2 En parte en esa capacidad, Sartori publicó algunos trabajos académicos (1976: 58 y siguientes; 1984: 14 y siguientes, *passim*); que luego fueron recopilados por Collier y Gerring 2009a: 89–91, 84–85; 2009b: 133–139.

3 Sartori en *Directrices para el análisis de conceptos* de 1984 contiene un glosario en el que el significado de la expresión definición mínima se expresa de manera gradual y extremadamente frugal (2009b: 133–139).

Suficiente para una introducción.

¿Por qué definiciones mínimas?

La clarificación conceptual es necesaria en las ciencias sociales. A diferencia de los científicos naturales, los científicos sociales deben utilizar palabras del lenguaje común en sus actividades académicas. Sin embargo, para que estas palabras sean útiles como términos profesionales en la investigación y en la educación altamente especializada, deben ser afinadas, perfeccionadas y cuidadosamente delimitadas. En diversos informes académicos y conferencias especializadas, los científicos sociales deben realizar un esfuerzo minucioso para aclarar en qué sentidos sus términos profesionales se desvían del lenguaje común o coinciden con él; de lo contrario, no podrán hacerse entender adecuadamente.

El concepto de evaluación mínimamente definido

En este artículo analizaré formas de pulir palabras del lenguaje común mediante definiciones mínimas cuidadosamente afinadas, utilizando un ejemplo práctico. Para este propósito, he elegido la palabra *evaluación*. *Evaluación* es un ejemplo perfecto de una palabra común en el lenguaje cotidiano que debe recibir un significado mucho más específico para ser útil en una actividad profesional llamada evaluación de intervenciones. Hay tres razones para ello.

En primer lugar, la evaluación es pertinente para el presente contexto —el estudio de la administración pública— debido a su papel central en la implementación y los resultados de diversas intervenciones públicas. En segundo lugar, hoy en día, los administradores del gobierno, del ámbito empresarial y de organizaciones sociales no gubernamentales tienden

Definición mínima. Una definición que incluye las propiedades definitorias (características) y excluye las propiedades que las acompañan (p. 139).

Una propiedad o característica definitoria es aquella sin la cual no se puede aplicar una palabra.: no podemos decidir a qué se aplica (p. 136).

Las propiedades que las acompañan son propiedades que no se tratan como propiedades definitorias, es decir, propiedades contingentes, propiedades accidentales, propiedades variables (p. 134).

Para otro ejemplo más sencillo, consulte Gerring y Barresi 2009: 246.

a estar familiarizados con la palabra y el fenómeno de la evaluación de políticas. En tercer lugar, la evaluación constituye, en cierta medida, una especialidad dentro de mi propio trabajo académico; yo mismo he realizado varios intentos de ofrecer definiciones mínimas de evaluación (Vedung, 1997: 1–13 y 2017: 1–13; 2010; 2020: 1080 y ss.; 2021: 104 y ss.; 2022: 1 y ss.).

Sobre esta base, propongo la siguiente definición mínima del concepto de evaluación: «Es actividad de valorar cuidadosamente el contenido, la gestión, los productos, los efectos y la organización de intervenciones —adoptadas, en curso o finalizadas—, y el producto resultante de dicha actividad; ambos con la intención de desempeñar un papel en la futura reconsideración del objeto evaluado y de otras intervenciones similares».

La definición es controvertida. La palabra común evaluación ha atraído numerosos significados diferentes. En ese sentido, es un verdadero imán semántico. Ha llegado a designar casi cualquier esfuerzo de investigación sistemática orientado a la acción en organizaciones sociales. Es fácil coincidir con la primera frase del libro pionero de Carol Weiss, *Evaluation Research* (1972): «Evaluación es una palabra elástica que se estira para cubrir juicios de muchos tipos».

Dado que la evaluación adopta tantas formas, argumentaré a favor de la definición recién propuesta comparándola con otras conceptualizaciones académicas. Se aconseja a los lectores tener presente que en este artículo solo se debatirán distintos significados de la palabra «evaluación». No se dirá explícitamente qué constituye una evaluación mala, buena o excelente.

Centrado en la valoración - como proceso que da lugar a un producto

En la definición anterior, la valoración —en el sentido de evaluar el mérito (valor, valía) de algo— es la propiedad central de la evaluación en dos sentidos. El término puede referirse tanto al proceso de valorar como al producto resultante de dicha valoración. Una persona puede agitar un informe escrito en el aire y exclamar: «¡Esta es una evaluación!». Al mismo tiempo, también puede afirmar: «¡La evaluación para este informe requirió diez meses de arduo trabajo!». Estas dos afirmaciones revelan que la evaluación es un concepto proceso-producto.

Esto sugiere que el término es equívoco en dos sentidos. Puede referirse a:

- 1 el acto de valorar, y
- 2 el resultado de ese acto de valoración, es decir, un informe escrito.

Dado que también puede denotar simultáneamente tanto el acto como su resultado, existe un tercer significado. Aceptaré esta triple ambigüedad y utilizaré la palabra en los tres sentidos. Con suerte, los lectores podrán inferir por el contexto si el término se refiere a la valoración, al resultado de la valoración, o a ambos.

Que la evaluación, por definición, debe ocuparse de la valoración del mérito parece obvio para la mayoría de sus practicantes y analistas. No ocurre lo mismo en el discurso internacional sobre evaluación. Allí, ni siquiera hay consenso en torno a este punto que aparentemente es esencial. Charles Atkin, por ejemplo, no incluye ninguna referencia a la valoración en su definición, la cual dice así: «la evaluación es la recopilación y presentación de resúmenes de datos para los tomadores de decisiones» (citado en Scriven, 1991:156). «Solo entrégueles [sic] los hechos», esa es la actitud de Atkin frente a la evaluación.

No hace falta decir que la postura adoptada aquí es diferente. Es cierto que la evaluación implica algún tipo de recolección de datos sobre la entidad evaluada (*evaluando*). Sin embargo, la evaluación también conlleva la valoración de esos datos. La valoración es un atributo necesario de la evaluación. De hecho, la valoración está incorporada en el propio término *e-valoración*.

Sin embargo, según otra forma de considerar los resúmenes de datos, no se niega que la valoración desempeñe un papel en la definición de la evaluación. En nuestra discusión hasta ahora, la provisión de resúmenes de datos se ha considerado como realizada por los evaluadores y como constitutiva de la evaluación en su totalidad. En cambio, los resúmenes de datos podrían considerarse únicamente como la primera parte de la evaluación. Y su valoración podría ser considerada como la segunda parte. Es cierto que esta segunda parte no es realizada por quienes recolectan los datos o redactan los informes. Podría ser llevada a cabo por los tomadores

de decisiones, quienes reciben y utilizan el contenido de los informes elaborados por otros. O bien, por determinados expertos que asisten a los tomadores de decisiones en la interpretación de los informes. En casos como estos, los resúmenes de datos no se ven como la parte final de la evaluación, sino como la primera parte, llevada a cabo por personas especializadas, mientras que la valoración del material, realizada por los tomadores de decisiones u otros actores, se considera la segunda y última parte de la evaluación.

Este razonamiento anterior es una especie de experimento mental. En toda mi carrera, nunca he observado un ejemplo real de ello. Sin embargo, todo es posible en el campo de la evaluación y la investigación evaluativa. ¿Por qué no considerar como una evaluación la aplicación minuciosa, por parte de los tomadores de decisiones, de sus propios criterios de valor (o de los objetivos de la intervención evaluada) a los datos provenientes de un resumen empírico cuidadosamente ejecutado por otras personas?

Hasta aquí, el papel que pueden desempeñar la valoración y los resúmenes de datos en la definición del concepto de evaluación.

Hay algo más que debe señalarse respecto de la valoración y la evaluación. Algunos investigadores sostienen que la mera valoración no es suficiente para una definición adecuada de evaluación. Deben añadirse ciertos criterios específicos de mérito. Los objetivos propios del evaluando son la sugerencia más común (Weiss, 1972:4; Nachmias, 1979:3 y ss.). Según esta posición, el término evaluación debería definirse simplemente como valoración del grado de cumplimiento de metas, punto.

La evaluación orientada al cumplimiento de objetivos es, sin duda, importante en el campo de la evaluación. Pero, ¿por qué deberían los objetivos de la intervención ser el único criterio de valor permitido para juzgar la valía de una intervención? ¿Por qué no podrían considerarse evaluaciones aquellas valoraciones que se basan en las preocupaciones y expectativas de los destinatarios de la intervención (clientes, beneficiarios), o de otras audiencias interesadas en la misma? Excluir toda vara de medición que no sea la de los objetivos declarados de la intervención sería circunscribir el concepto de manera demasiado estrecha. Por eso, la definición propuesta

aquí sostiene que la evaluación implica valoración, pero deja abierto qué tipo de criterios de valor pueden emplearse. Podrían ser los objetivos de la intervención. Pero también podrían ser las expectativas de los actores interesados, los deseos de los clientes, criterios profesionales de mérito, entre otros. La definición evita especificar los criterios de valor que deben utilizarse en la valoración para mantener una definición mínima en su intención y, de este modo, más general en su extensión o alcance empírico.

Circunscripto a las intervenciones sociales

Dado que la palabra *evaluación* se refiere a un proceso analítico verdaderamente general, puede aplicarse a cualquier ámbito de la actividad social. Sin embargo, para la presente publicación sobre conceptos básicos en administración pública, la evaluación debe estar sustantivamente delimitada de algún modo. Por lo tanto, limitaremos la «intensión» del concepto a las intervenciones sociales.

La palabra *intervención* proviene del latín, de la conjunción *inter* —que significa «entre»— y el verbo *venire*, que significa «venir». En consecuencia, una *inter-vención* es un «venir entre», un venir entre un agente social y su entorno. La palabra *intervención* denota un amplio conjunto de actividades humanas que pueden generar algún resultado en el sentido de influir en el mundo (cambiarlo o conservarlo). El *Shorter Oxford English Dictionary* lo aclara así: «La acción o el acto de interponerse o interferir, especialmente para modificar o prevenir un resultado».

Tal vez sean necesarios algunos ejemplos para esclarecer qué se entiende aquí por *intervención social*. En primer lugar, se incluyen todo tipo de actividades realizadas por agentes del sector público, asociaciones de la sociedad civil como la Cruz Roja, Médicos Sin Fronteras y la Fundación Nobel, así como por empresas privadas. En el sector público, por ejemplo, se consideran intervenciones las políticas, programas, reformas, servicios, proyectos, cursos, rutinas y prácticas profesionales, así como los encargos contratados por el Estado a empresas privadas o asociaciones de la sociedad civil.

Cada determinación es una negación

¿Qué queda excluido al enfocar exclusivamente en las intervenciones? Una cosa son las personas. Las valoraciones de individuos como simpáticos, criminales o inteligentes quedan fuera. Una segunda categoría excluida es la naturaleza y los fenómenos naturales. Los juicios sobre ríos salvajes como imponentes, montañas como sobrecogedoras, humedales subpolares como inaccesibles o el clima como terrible no se consideran evaluaciones en este contexto.

Intervenciones en marcha o finalizadas, no las propuestas o futuras

La evaluación se centra en las intervenciones sociales, pero no en todas sus formas. Se incluyen las intervenciones en curso o finalizadas, pero no aquellas medidas que han sido planificadas y aún no adoptadas. El análisis minucioso de intervenciones sociales consideradas pero aún no implementadas queda fuera de la extensión del concepto de evaluación.

Esta limitación del concepto a la valoración de intervenciones en marcha o concluidas es objeto de controversia. Según algunos teóricos destacados, es una definición demasiado estrecha y minimalista. Sostienen que la evaluación también abarca análisis preparatorios y valoraciones de distintos componentes de intervenciones planificadas pero aún no adoptadas. Para estos autores, la evaluación es un término paraguas que incluye todo tipo de análisis de, en y para las intervenciones sociales. Y no hay nada intrínsecamente incorrecto en ello. La palabra puede, en efecto, usarse en este sentido amplio. Casos de esta perspectiva más inclusiva pueden encontrarse, por ejemplo, en trabajos de economistas que realizan importantes y útiles análisis de costo-beneficio o de costo-efectividad sobre intervenciones aún no implementadas, sosteniendo que están practicando evaluación.

El principal argumento en contra de ampliar el concepto de evaluación para incluir análisis ex ante es de tipo metodológico. Los estudios orientados al futuro requieren metodologías de investigación completamente diferentes de aquellas empleadas en el estudio de intervenciones existentes o concluidas. Estas metodologías incluyen proyecciones, pronósticos, predicciones, mapeo de futuros alternativos o ejercicios en los que los propios actores desarrollan sus visiones del futuro. Por esta razón, sería

preferible mantener una definición mínima de evaluación en este aspecto y tratar los estudios con orientación futura bajo otras denominaciones.

«Si la planificación lo es todo, ¿entonces quizás no sea nada?», se preguntaba irónicamente Aaron Wildavsky (1973) frente al entonces muy en boga entusiasmo por la planificación. ¿No podríamos hacernos hoy la misma pregunta si todo se incluye bajo el rótulo de evaluación? Por supuesto, es inútil y hasta ingenuo intentar legislar sobre el uso de una palabra. Pero si se permite que la evaluación abarque todo tipo de análisis en la vida política y administrativa, ¿no corre el riesgo de volverse un concepto excesivamente diluido?

Por lo tanto, en este contexto, la evaluación se restringe a valoraciones *ex post*, es decir, a apreciaciones sobre políticas, programas, componentes de programas, proyectos, prácticas profesionales y similares que ya han sido adoptados, que están en ejecución o que han concluido. También se consideran evaluaciones aquellas valoraciones cuidadosas de pruebas de campo empíricas provisionales. Solamente se excluyen del concepto —tal como lo utilizo en este artículo (y en mi trabajo en general)— los análisis *ex ante* de intervenciones potenciales, consideradas pero aún no adoptadas.

Intervenciones en curso, pero también las finalizadas o eliminadas

Ocasionalmente, se argumenta que la evaluación debería restringirse únicamente a las actividades en curso, dejando de lado la valoración de intervenciones ya finalizadas. Esta perspectiva restrictiva puede advertirse en el manual de David Nachmias *Public Policy Evaluation* (1979: 3 y ss.)

Un método que puede reducir el número de decisiones erróneas es el enfoque científico formal del conocimiento... Desde una perspectiva científica, la evaluación de políticas es el examen objetivo, sistemático y empírico de los efectos que las políticas y programas públicos en curso tienen sobre sus destinatarios, en función de los objetivos que pretenden alcanzar.

En realidad, esta visión restringida del objeto de la evaluación era bastante común en la literatura estadounidense y canadiense de las décadas anteriores. Según Rutman, «la evaluación de programas se refiere al

uso de métodos de investigación para medir la eficacia de programas en funcionamiento» (1980:17). Wholey et al. escribieron: *La evaluación mide la eficacia de un programa en curso en el logro de sus objetivos* (1970, cursiva agregada).

Sin duda, las intervenciones en curso forman parte clara del objeto de estudio de la evaluación. Incluso pueden constituir su núcleo central. Pero, ¿debería la evaluación, por definición, limitarse exclusivamente a las actividades en marcha? La respuesta debe ser negativa. También se pueden obtener aprendizajes valiosos a partir de valoraciones de operaciones ya finalizadas. ¿Por qué excluir estas del campo de la investigación evaluativa? Yo sostengo que la evaluación cuidadosa de actividades públicas concluidas (evaluación ex post) puede contribuir de manera significativa a la mejora de operaciones en curso o planificadas. Delimitar la evaluación únicamente al estudio de actividades vigentes sería cerrar de forma indebida áreas importantes de la evaluación en el sector público.

Según la definición que propongo, el concepto de evaluación debe incluir todo estudio retrospectivo de políticas, programas, cambios organizacionales y fenómenos similares, tanto si están en curso como si han sido finalizados.

Resultados y efectos en estos, pero también su implementación

El objeto de la evaluación no se limita únicamente a los resultados de la intervención (ejemplos aclaratorios: resultados finales, efectos principales, efectos perversos, efectos nulos, efectos secundarios, efectos netos, efectos brutos); también incluye los caminos seguidos hacia esos resultados (ejemplos aclaratorios: implementación en el sentido de contenidos de la intervención, administración, productos (outputs) y resultados inmediatos).

Algunos teóricos de la evaluación no estarían de acuerdo. Consideran que la evaluación debe limitarse exclusivamente a la valoración de los resultados de la intervención (resultados, efectos brutos, efectos netos⁴).

4 Taxonomías de efectos en Vedung 1997a: 79, 1997b:54 y 2020:10 94.

Según esta posición, por definición, la evaluación siempre es «resultativa», es decir, solo abarca estudios que tratan sobre resultados finales. Evaluar la implementación no sería, entonces, propiamente evaluación.

¿Por qué excluir la implementación? Para responder a esta pregunta, recurriré a un argumento propuesto por Chen (1990: 104-109, 32 y siguientes). Los defensores de esta postura suelen ser investigadores de ciencias físicas que estudian tratamientos en entornos de laboratorio, donde la implementación del tratamiento está bajo el control de los investigadores. (En estos campos, se utiliza la palabra «tratamiento» en lugar de términos como «intervención» o «programa»). Los investigadores pueden manipular el tratamiento con precisión para asegurarse de que los sujetos de investigación —personas, animales o plantas— reciban o no reciban exactamente la calidad y cantidad previstas de tratamiento durante todo el período experimental. En otras palabras, el tratamiento normativo planificado (una pastilla, una vacuna) suele coincidir exactamente con el tratamiento implementado en este tipo de investigaciones, porque está extremadamente refinado y su aplicación puede durar solo unos minutos. Dado que la implementación es perfecta, no sería necesaria su evaluación.

Sin embargo, es un error creer que el procedimiento de administración de tratamientos en medicina puede copiarse exactamente en campos sociales como la prevención del delito o el abuso de drogas, y mucho menos en problemas como el cambio climático o la biodiversidad. Las razones de esto incluyen:

- 1 Las intervenciones sociales son mucho más complejas en su contenido y prolongadas en el tiempo que, por ejemplo, la administración de pastillas o vacunas. En teoría, una intervención en trabajo social para lograr que las personas alcohólicas se mantengan sobrias puede incluir varios pasos consecutivos y durar semanas, meses o incluso años.
- 2 Por esta razón, quienes implementan no pueden aplicar el tratamiento o intervención exactamente según el diseño original; la implementación siempre se desviará en cierta medida de lo planificado.

- 3 Los tratamientos o intervenciones entregados nunca son aceptados de manera exacta y uniforme por los participantes.
- 4 Los problemas para crear y mantener organizaciones de implementación eficaces para la entrega del tratamiento o intervención son mucho mayores.

En conclusión: no se puede generalizar válidamente, partiendo de la implementación casi perfecta en medicina, que en los campos sociales más amplios la implementación no constituye un problema que deba ser iluminado mediante la evaluación. La implementación de la intervención es una tarea necesaria para la evaluación.

Esta conclusión se ilustra aún más con una observación de la historia de las ciencias de la política pública. Los economistas fueron algunos de sus pioneros. Utilizaron la mejor metodología disponible de la ciencia económica para estimar los posibles y probables efectos deseados y efectos secundarios de las intervenciones planificadas. En aquel momento, se asumía que la implementación fiel de estos hallazgos científicos en intervenciones reales era evidente y no problemática. Poco tiempo después, los observadores notaron que esto no era así. Por el contrario, la implementación enfrentaba obstáculos que requerían evaluación. Algunos observadores tempranos llamaron la atención sobre esta necesidad refiriéndose a la evaluación de la implementación como el capítulo perdido o el eslabón perdido del análisis de políticas públicas (Allison 1980: 239 y siguientes, 252 y siguientes).

Si no se permite que la evaluación abarque la implementación como un campo empírico de estudio, esta importante línea histórica de conflicto quedaría oculta.

Cuidadosamente realizado

Para calificar conceptualmente como evaluación, una valoración debe realizarse cuidadosamente, es decir, llevada a cabo de manera meticulosa y minuciosa. La evaluación es una valoración cuidadosa de las intervenciones. Esto significa que una investigación —para merecer el rótulo de evaluación— también debe cumplir algunos estándares mínimos de

calidad en la recolección de datos, la aplicación de criterios de mérito y la claridad en el lenguaje.

Algunos autores reconocidos señalan explícitamente que la evaluación, por definición, es investigación social. «La evaluación de programas es la aplicación de métodos de investigación sistemáticos a la valoración del diseño, la implementación y la efectividad de programas» (cursivas en el original). Esta afirmación de Eleanor Chelimsky (1985:7) es típica de estos autores.

Es evidente que Chelimsky se preocupa por aquellos casos en los que los cánones de la metodología de las ciencias sociales se utilizan para hacer más preciso el proceso de juicio. Ella intenta trazar una línea entre la investigación evaluativa y las evaluaciones improvisadas que se basan en la intuición, la opinión y la sensibilidad entrenada. La misma actitud se observa en Edward Suchman en su obra pionera *Evaluative Research* (1967:12): «No consideramos que el campo de la evaluación tenga una metodología diferente de la del método científico; la investigación evaluativa es, ante todo, investigación y como tal debe adherirse, en la medida de lo posible, a los estándares actualmente aceptados de metodología de investigación» (también Meyers 1981:50 y siguientes; Nachmias 1979:1 y siguientes).

No estoy de acuerdo con Suchman si sugiere que los estudios, por definición, deben usar el método científico para merecer la etiqueta de evaluación; esa exigencia sería demasiado estricta. Estoy de acuerdo con él y con Chelimsky si entienden que la evaluación puede definirse mínimamente como investigación social, porque la investigación es un concepto más amplio que el método científico. La investigación no se equipara exclusivamente a la ciencia y a la aplicación de métodos cuantitativos. También incluye la indagación humanística y los métodos cualitativos. Además, abarca no solo la investigación fundamental en las universidades, sino también la investigación encargada por fundaciones externas y agencias gubernamentales. Por ejemplo, en la última década, muchos teóricos de la evaluación han argumentado que la evaluación debería ser «democrática» y realizada también por clientes comunes, ciudadanos y partes interesadas, no solo por científicos. Yo también consideraría estos

casos como evaluaciones, siempre que haya una valoración discursiva cuidadosa de las intervenciones en curso o finalizadas.

Con la intención de ser utilizado para una revisión posterior

Finalmente, como mínimo, un estudio que cumpla con todos los criterios previamente mencionados también debe tener la intención de desempeñar un papel en actividades futuras de reexaminación sobre el objeto evaluado (*evaluand*) u otras intervenciones similares. No es necesario que el estudio efectivamente forme parte de o produzca dicha revaloración. Es suficiente con que se haya concebido con la intención de desempeñar ese rol. En otras palabras, un estudio que cumpla todos los criterios mencionados hasta ahora —incluida la intención de desempeñar un papel en la reexaminación—, pero que nunca sea utilizado en ningún proceso de reconsideración de ningún tipo, sigue siendo una evaluación. Puede caracterizarse como una evaluación no utilizada, de las cuales, incidentalmente, existen muchos casos.

También existen diferencias de opinión respecto de este requisito. Algunos expertos sostienen que solo deberían ser aceptados como evaluaciones aquellos estudios que, además de cumplir con todos los criterios mencionados hasta ahora, efectivamente sean utilizados en actividades de reexaminación de la intervención evaluada o de otras similares. Este último requisito, el de ser efectivamente utilizado, resulta excesivo. Excluiría excelentes investigaciones que cumplen con todos los primeros criterios, pero no con el de haber sido usadas. En la definición propuesta aquí, tales investigaciones seguirán calificando como evaluaciones, siempre que hubiesen sido concebidas con la intención de ser utilizadas. Como nota adicional, podríamos argumentar que las evaluaciones no utilizadas son muy interesantes, porque dan lugar a varias reflexiones y preguntas fructíferas sobre el propio campo de la evaluación.

Conclusión

Condensado en una sola frase y definido de manera mínima, el término profesional «evaluación» denota la actividad de valoración cuidadosa del mérito del contenido, la administración, los productos (*outputs*), los efectos y la organización de intervenciones —adoptadas, en curso o abolidas—, así como el producto resultante de esta actividad, ambos

destinados a desempeñar un papel en futuras re examinaciones del objeto evaluado (*evaluand*) y de otras intervenciones similares.

Observación adicional. La metaevaluación, en ambos sentidos

- 1 Revisiones sistemáticas de los hallazgos de varias evaluaciones de una misma intervención o de intervenciones similares;
- 2 auditorías evaluativas de evaluaciones y de sistemas de evaluación, también son casos de evaluación, ya que las evaluaciones en sí mismas también constituyen intervenciones, aunque de segundo orden dirigidas a intervenciones de primer orden como políticas, prácticas y procesos de implementación (Vedung 2009: 42, Figura 2:2).

Máxima apertura para la investigación y el discurso

Las evaluaciones, definidas de manera mínima de esta forma, dejan el máximo margen posible para la investigación empírica y normativa, así como para el discurso sobre las ocho preguntas fundamentales que pueden plantearse respecto de la evaluación.

Ejemplos

- Diversos modelos de evaluación, como los modelos de logro de objetivos (*Goal-attainment*), de efectos secundarios (*Side-effects*), de relevancia (*Relevance*), orientados al cliente (*Client-oriented*), orientados a las partes interesadas (*Stakeholder*) y modelos colegiados (*Collegial Models*) (Vedung 2017).
- Desarrollos históricos de la evaluación como fenómeno:
 - Ola científica (*Scientific wave*),
 - Ola dialógica (*Dialogical wave*),
 - Ola de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management wave*),
 - Ola basada en evidencia (*Evidence-based wave*),
 - Ola de la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance wave*) y
 - Ola basada en teorías (*Theory-driven wave*) (Vedung 2010).

- Tipos de utilidad de la evaluación: instrumental, Conceptual, Iluminadora (*Enlightening*), Legitimadora, Táctica, Ritual y Constitutiva (Vedung 2021).

Bibliografía

- Allison, G. T. (1980). Implementation analysis: The «missing chapter» in conventional analysis illustrated by a teaching exercise. En L. Lewin & E. Vedung (Eds.), *Politics as rational action: Essays in public choice and policy analysis* (pp. 237–260). D. Reidel.
- Chelimsky, E. (Ed.). (1985). *Program evaluation: Patterns and directions*. American Society for Public Administration.
- Chen, H. T. (1980). *Theory-driven evaluations*. Sage.
- Collier, D., & Gerring, J. (Eds.). (2009). *Concepts and method in social sciences: The tradition of Giovanni Sartori*. Routledge.
- Gerring, J., & Barresi, P. A. (2009). Culture – Joining minimal definitions and ideal types. En D. Collier & J. Gerring (Eds.), *Concepts and method in social sciences: The tradition of Giovanni Sartori* (pp. 241–268). Routledge.
- Meyers, W. R. (1981). *The evaluation enterprise: A realistic appraisal of evaluation careers, methods, and applications*. Jossey-Bass.
- Nachmias, D. (1979). *Public policy evaluation: Approaches and methods*. St. Martin's.
- Rutman, L. (1980). *Planning useful evaluations: Evaluability assessment*. Sage.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Sartori, G. (1975). The tower of Babel. En G. Sartori, F. W. Riggs, & H. Teune (Eds.), *Tower of Babel: On the definition and analysis of concepts in the social sciences* (Occasional Paper No. 6). University of Pittsburgh, International Studies Association.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1984). Guidelines for concept analysis. En G. Sartori (Ed.), *Social science concepts: A systematic analysis* (pp. 15–85). Sage.
- Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. Chatham, Chatham House.
- Sartori, G. (2009a). The tower of Babel. En D. Collier & J. Gerring (Eds.), *Concepts and method in social science: The tradition of Giovanni Sartori* (pp. 61–96). Routledge.
- Sartori, G. (2009b). Guidelines for concept analysis. En D. Collier & J. Gerring (Eds.), *Concepts and method in social science: The tradition of Giovanni Sartori* (pp. 97–150). Routledge.

- Scriven, M. (1973). Goal-free evaluation. En E. R. House (Ed.), *School evaluation: The politics and process* (pp. 39–58). McCutchan.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation thesaurus* (4.^a ed.). Sage.
- Suchman, E. A. (1967). *Evaluative research: Principles and practice in public service and social action programs*. Russell Sage Foundation.
- Vedung, E. (1982). Political reasoning. En E. Vedung, *Political reasoning: Interpretation and its problems* (cap. 3, pp. 99–122). Sage Publications.
- Vedung, E. (1997a). *Evaluación de políticas públicas y programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO).
- Vedung, E. (1997b). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning [Evaluation in public policy and public administration]* (3.^a ed.). Studentlitteratur.
- Vedung, E. (2010). Four waves of evaluation diffusion. *Evaluation*, 16(3), 263–277.
- Vedung, E. (2017). *Public policy and program evaluation* (Reimpresión de la ed. de 1997). Routledge.
- Vedung, E. (2020a). Policy evaluation. En D. Berg-Schlosser, L. Morlino, & B. Badie (Eds.), *The Sage handbook of political science* (pp. 1080–1104). Sage.
- Vedung, E. (2020b). Otte spørsmål til evaluering. En M. W. Boolsen & N. Weissert (Eds.), *Evaluering i udvikling: Bevægelser i teori, metoder og praksis* (pp. 181–208). Hans Reitzels Forlag.
- Vedung, E. (2021). The twelve-part typology of evaluation uses. *Zeitschrift für Evaluation*, 20(1), 101–130. <https://doi.org/10.31244/zfe.2021.01.05>
- Vedung, E. (2022). La evaluación: un imán semántico. *Cuadernos del CEDEOP*, (8), 1–39.
- Vedung, E., & Pedone, L. (2021). *Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: Fundamentos e modelos*. Luzes - Comunicação, Arte & Cultura.
- Weiss, C. H. (1972). *Evaluation research: Methods of assessing program effectiveness*. Prentice-Hall.
- Wholey, J. S., Scanlon, J. W., Duffy, H. G., Fukumoto, J. S., & Vogt, L. M. (1970). *Federal evaluation policy: Analyzing the effects of public programs*. Urban Institute.
- Wildavsky, A. (1973). If planning is everything, maybe it's nothing. *Policy Sciences*, 4, 127–153.

2 Tradiciones de la administración pública

Por Alejandro M. Estévez

Las ideas influyen de manera decisiva en el comportamiento de los actores. Cuando afirmamos que «mi teoría condiciona mi forma de ver y responder a la realidad», estamos reconociendo que nuestras concepciones del mundo moldean tanto el diagnóstico como la acción. En este sentido, las tradiciones administrativas cumplen un rol central en la configuración de los modos en que se organiza, gestiona y reforma la Administración Pública. Muchas veces, estas tradiciones operan de forma implícita, incluso para quienes las encarnan, sin plena conciencia de su influencia. Por ello, resulta esencial analizarlas como estructuras vivas que canalizan, resisten o resignifican el cambio.

Definición

Las tradiciones administrativas pueden definirse como patrones persistentes de ideas, valores, normas y arreglos institucionales que determinan los estilos característicos de gestión pública en diferentes sociedades. Estas tradiciones constituyen una forma de institucionalismo histórico, es decir, explican cómo las herencias del pasado condicionan las posibilidades del presente y del futuro en materia de políticas públicas. Painter y Peters (2010) definen las tradiciones como «un patrón más o menos duradero en el estilo y la sustancia de la administración pública en un país o grupo de países» (p. 6). De este modo, las tradiciones administrativas permiten comprender por qué, pese a procesos globales de reforma como el Nuevo Management Público, subsisten notables diferencias en la práctica estatal entre países.

Importancia

El estudio de las tradiciones administrativas es clave para interpretar por qué las reformas impulsadas desde modelos universales tienen efectos tan dispares según el contexto nacional. Estas tradiciones moldean las expectativas sociales sobre el rol del Estado, configuran la legitimidad del poder burocrático y definen los vínculos entre políticos, funcionarios y ciudadanos. A su vez, si bien las tradiciones condicionan el alcance y la dirección del cambio, también pueden ser transformadas por él, dando lugar a procesos de retroalimentación y evolución institucional.

Comprender esta doble lógica —tradición como herencia y como campo de disputa— permite enriquecer el análisis de políticas públicas en clave comparada.

Características

Las tradiciones administrativas son multidimensionales: integran factores culturales, jurídicos, políticos e institucionales que han sido moldeados históricamente. No son productos recientes ni estáticos; emergen de procesos de larga duración como el colonialismo, las revoluciones, la formación del Estado moderno o la adopción de modelos foráneos. Además, condicionan el contenido, la forma y el ritmo de las reformas, al actuar como marcos de interpretación para los actores que deben implementarlas. Si bien poseen una lógica de persistencia, también son estructuras dinámicas: se combinan con elementos nuevos, se resignifican y pueden volverse híbridas. Finalmente, tienen un carácter relacional, ya que no solo determinan el funcionamiento interno del aparato estatal, sino también la forma en que el Estado se vincula con la sociedad, con el derecho y con la política.

Ejemplos

Painter y Peters (2010) identifican diversas familias de tradiciones administrativas que permiten clasificar y comparar los estilos predominantes de organización estatal en distintas regiones del mundo. Entre las más reconocidas se encuentran la tradición anglosajona, la napoleónica, la nórdica, la asiática oriental y la socialista. Estas tradiciones no son simplemente el reflejo de culturas nacionales, sino que constituyen marcos institucionales duraderos que condicionan tanto la gestión pública cotidiana como las posibilidades de reforma. Como señalan Pollitt y Bouckaert (2017), cada tradición está fuertemente influida por un conjunto de valores fundacionales, estructuras históricas y trayectorias político-administrativas que tienden a reproducirse en el tiempo, aunque también admiten elementos de hibridación y cambio.

La tradición anglosajona, propia de países como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, se caracteriza por un enfoque pragmático, orientado a los resultados, donde el funcionario público desempeña un rol generalista y se espera que rinda cuentas ante el par-

lamento y la ciudadanía. Este modelo, afianzado durante la expansión del *New Public Management* en las décadas de 1980 y 1990, ha privilegiado estructuras descentralizadas, evaluación de desempeño y mecanismos de cuasi-mercado. En palabras de Pollitt y Bouckaert, «el *ethos* anglosajón tiende a ver la administración pública como un instrumento de gerenciamiento más que como un cuerpo profesional autónomo» (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 59).

Por su parte, la tradición *napoleónica* o *européo continental*, presente en países como Francia, Alemania, España e Italia, se estructura alrededor del principio de legalidad formal, la centralización política y una burocracia profesionalizada de base jurídica. En este modelo, el funcionario ideal es el jurista de carrera, formado en instituciones estatales de élite, cuya autoridad se deriva del derecho positivo. Según Olsen (2008), esta tradición ve a la administración como una extensión del Estado-nación y mantiene una separación clara entre política y gestión, aunque muchas veces esta separación es más normativa que real.

En los países nórdicos, como Suecia, Dinamarca y Noruega, se desarrolla una tradición *escandinava* que combina profesionalismo técnico con altos niveles de transparencia, control ciudadano y cultura de confianza institucional. En estos casos, el Estado se organiza de forma descentralizada y se promueve una relación horizontal entre ciudadanos y funcionarios públicos. Tal como indican las investigaciones comparadas, este modelo favorece la adopción de formas de gobernanza colaborativa y posee una notable receptividad a la innovación administrativa gradual (Pollitt & Bouckaert, 2017; Estévez, 2017).

La tradición de *Asia Oriental*, ejemplificada en Japón, Corea del Sur y China, presenta un fuerte énfasis en la jerarquía, la meritocracia y el legado confuciano. Aquí la administración se legitima por su competencia técnica y por una ética de servicio asociada al bienestar colectivo. Aunque en muchos casos estas burocracias han adoptado elementos del *management* occidental, lo hacen filtrados por una cultura administrativa que valora la lealtad, la disciplina y la estabilidad institucional.

En cuanto a los países del antiguo bloque soviético, aún conservan elementos de una tradición socialista, marcada por la centralización extrema, la subordinación del aparato burocrático al partido único y una baja autonomía profesional. Tras la caída del Muro de Berlín, muchas de estas naciones han iniciado reformas orientadas hacia el Estado de derecho y la profesionalización del servicio civil, pero según Olsen (2008), estos cambios han sido desiguales y no exentos de tensiones entre viejas estructuras y nuevas demandas democráticas.

En los países del mundo islámico, la configuración burocrática responde a una combinación compleja de elementos tradicionales, religiosos y modernos. Aunque existe una gran diversidad entre los Estados del Magreb, Medio Oriente, Asia Central y el Sudeste Asiático, varios estudios coinciden en señalar que en muchos de estos contextos la administración pública se ha desarrollado en torno a una lógica *patrimonial-religiosa*, donde la autoridad se legitima no solo por la ley positiva sino también por su adecuación a los principios del Islam. La presencia de normas derivadas de la *sharía*, junto con estructuras de poder informal basadas en lealtades personales, ha dado lugar a lo que algunos autores denominan «burocracias duales», en las que coexisten instituciones estatales modernas con redes clientelares o religiosas de decisión (Pollitt & Bouckaert, 2017). Al mismo tiempo, en varios países del Golfo o del norte de África se ha intentado incorporar principios del management occidental, sin que ello haya supuesto una ruptura definitiva con la lógica jerárquica o con los mecanismos de cooptación tradicionales. Esta situación ha generado modelos híbridos que combinan reformas técnicas con formas de control social y político estrechamente vinculadas a la centralidad del Estado y a su rol como garante del orden religioso y moral. En muchos de estos sistemas, la burocracia no se concibe solo como un aparato neutral o meritocrático, sino como un espacio de articulación entre poder político, autoridad religiosa y estructuras sociales tribales o étnicas (Estévez, 2017).

América Latina no se ajusta a una tradición administrativa pura. Tal como reconocen Painter y Peters (2010), puede ser conceptualizada como una familia híbrida. Los Estados latinoamericanos han sido moldeados por legados coloniales, reformas discontinuas e importaciones institucionales, combinando elementos de la tradición napoleónica —como el formalismo

jurídico— con influencias más recientes del management anglosajón. A ello se suman prácticas locales como el clientelismo, la informalidad, la fragmentación organizativa y la debilidad en la profesionalización del servicio civil. Esta hibridez, lejos de representar un déficit, debe ser entendida como resultado de la tensión entre aspiraciones modernizadoras y estructuras políticas patrimoniales o populistas.

Ejemplos nacionales ayudan a ilustrar esta lógica. Brasil presenta una burocracia federal relativamente robusta en sectores como la *Receita Federal* o el Banco Central, pero convive con altos niveles de politización e inestabilidad en áreas subnacionales. Las reformas gerencialistas de los años noventa —impulsadas durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso— promovieron modelos de evaluación de desempeño y resultados, aunque su impacto fue más intenso en agencias de élite que en estructuras de base (Bresser Pereira, 2004).

En Argentina, la coexistencia de servicios civiles inicialmente meritocráticos y designaciones políticas discrecionales ha producido una burocracia dual: por un lado, una capa estable de funcionarios técnicos; por otro, contrataciones temporales, politización de cargos medios y una elevada rotación institucional, especialmente en momentos de cambio de gobierno. La tradición legalista heredada del modelo napoleónico convive con una cultura de informalidad arraigada, lo que dificulta la implementación sostenida de reformas (Oszlak, 2007).

En México, la configuración de la tradición administrativa ha estado fuertemente marcada por el legado del presidencialismo centralizado, una cultura legalista heredada de la tradición napoleónica y la persistencia de redes clientelares. Este entramado ha dificultado la consolidación de un servicio civil profesional y estable (Merino Huerta, 2008). Sin embargo, desde la década de 1990 se han implementado diversas reformas orientadas a fortalecer una lógica más tecnocrática y orientada a resultados, entre ellas el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera en la administración pública federal, las reformas en transparencia y acceso a la información, y los esfuerzos de algunos gobiernos estatales por mejorar la gestión (Dussauge-Laguna, 2011a, b). A pesar de estos avances, estudios recientes advierten que el proceso ha sido desigual, con una «hibridación burocrática» entre

profesionalismo y politización que refleja la tensión permanente entre las aspiraciones modernizadoras y las inercias institucionales del sistema político-administrativo mexicano (Arellano-Gault, 2013).

Como advierten Meyer-Sahling y Yesilkagit (2011), en contextos como el latinoamericano las tradiciones administrativas poseen baja capacidad de reproducción institucional, debido a factores como la inestabilidad normativa, la alta rotación política y la presión de actores externos. Por tanto, América Latina debe ser pensada como una región atravesada por tradiciones en disputa, donde las tensiones entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo pragmático, configuran una matriz administrativa cambiante, profundamente sensible al contexto político y económico.

Por tanto, América Latina debe ser pensada como una región atravesada por tradiciones en disputa, donde las tensiones entre lo formal y lo informal, entre lo legal y lo pragmático, configuran una matriz administrativa cambiante, profundamente sensible al contexto político y económico. En este sentido, como plantea Kickert (2007), el estudio comparado de las administraciones públicas exige atender a la especificidad histórica e institucional de cada país, evitando generalizaciones abstractas que ignoran los legados nacionales y sus trayectorias particulares de reforma.

Cuadro comparativo de tradiciones administrativas

Tradición administrativa	Fuente de legitimidad	Rol del derecho	Burocracia ideal	Tipo de <i>accountability</i>	Orientación hacia la reforma
Anglosajona	Representación parlamentaria	Moderado, orientado a resultados	Generalista pragmática	Política y parlamentaria	Alta, con enfoque gerencial
Napoleónica / Continental	Legalidad formal y centralismo	Central en la organización del Estado	Jurista profesional	Jurídico-administrativa	Limitada, defensiva frente al cambio
Nórdica / Escandinava	Consenso social y transparencia	Flexible, centrado en procedimientos	De profesional técnico con autonomía	Ciudadana y horizontal	Alta, pero gradual e inclusiva
Asia Oriental	Mérito confuciano y jerarquía	Complementario, no central	Técnico meritocrática	Jerárquica e informal	Alta, selectiva y tecnocrática

Tradición administrativa	Fuente de legitimidad	Rol del derecho	Burocracia ideal	Tipo de accountability	Orientación hacia la reforma
Socialista / excomunista	Partido único y planificación estatal	Instrumental, subordinado al poder político	De funcionario leal al partido	Vertical y partidaria	Baja, aunque impuesta desde arriba
Latinoamericana (híbrida)	Débil institucionalidad y legitimidad variable	Fragmentado, oscilante entre legalismo y discrecionalidad	Politizada o clientelar	Ambigua, a veces informal o partidaria	Inestable, con ciclos de reforma y regresión
Islámica (híbrida patrimonial-religiosa)	Autoridad religiosa, ley islámica y poder político	Combinado: derecho positivo y principios de la sharía	De Funcionario leal, con base moral y étnico-tribal	Religiosa, informal y personalista	Selectiva, gradual, con tensiones entre modernización y tradición

NOTA: La categoría «latinoamericana» no aparece como tradición pura en el libro de Painter y Peters, pero ha sido incluida aquí como familia híbrida para abrir el camino a su estudio comparado. Esta tradición se nutre de legados coloniales, importación institucional y estructuras estatales fragmentadas. La «orientación hacia la reforma» refiere al grado de receptividad y adaptación de cada tradición frente a paradigmas globales como el Nuevo Management Público o la gobernanza.

Relación con otros conceptos

El concepto de tradición administrativa se vincula estrechamente con otros marcos analíticos clave. Por ejemplo, ayuda a explicar por qué ciertos modelos de administración pública —como el weberiano, el Nuevo Management Público o la gobernanza colaborativa— tienen grados variables de efectividad según el contexto. Según Peters (2021), la capacidad de adaptación de estos modelos está fuertemente mediada por los estilos administrativos preexistentes y por los marcos institucionales en los que se insertan. A su vez, las tradiciones actúan como filtro para la recepción, apropiación o rechazo de paradigmas globales durante los procesos de reforma del Estado. También influyen en las capacidades institucionales, al definir qué competencias son valoradas y cómo se desarrollan los perfiles profesionales dentro de la burocracia. En este sentido, determinan si el funcionario ideal es un jurista, un tecnócrata, un generalista o incluso un militante. Por último, impactan en las formas de accountability, ya sea parlamentaria, jurídica, ciudadana o partidaria, y en la relación entre la gestión pública y el sistema político.

Críticas y debates

El concepto de tradición administrativa ha sido objeto de críticas tanto conceptuales como metodológicas. Se ha señalado su ambigüedad frente a nociones como cultura política, legado institucional o estilo de gobierno. Además, existe el riesgo de caer en visiones esencialistas que presentan las tradiciones como coherentes, estables y homogéneas, cuando en la práctica muchas son fragmentarias, contradictorias y en constante mutación. La delimitación temporal también plantea desafíos: ¿hasta qué punto hay que remontarse en el tiempo para identificar una tradición?, ¿cuándo un rasgo se convierte en esencial y no anecdótico?, ¿por qué algunas tradiciones logran persistir mientras otras se erosionan rápidamente? Frente a estas tensiones, algunos enfoques, como el de Margaret Stout (2006), proponen repensar las tradiciones como linajes teóricos e intelectuales, explorando su dimensión valorativa más que clasificatoria.

Conclusión

Lejos de ser reliquias del pasado, las tradiciones administrativas constituyen marcos activos que estructuran los modos de acción estatal. Comprender su lógica, su trayectoria y sus puntos de inflexión resulta fundamental para cualquier análisis comparado de políticas públicas. Ignorar su influencia puede llevar al fracaso de reformas bien intencionadas pero mal contextualizadas. Por el contrario, incorporarlas como variable explicativa permite interpretar las continuidades y rupturas en la gestión pública y avanzar hacia diseños institucionales más realistas, eficaces y sostenibles.

Bibliografía

- Arellano-Gault, D. (2013). Bureaucratic hybridization in Mexico: Professionalism, politicization and reform. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 281–301.
- Dussauge-Laguna, M. I. (2011a). From administrative reform to new public management: Understanding change in Mexican public administration. *International Journal of Public Administration*, 34(9), 593–601. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.588809>
- Dussauge-Laguna, M. I. (2011b). Review of Tradition and public administration, ed. by Painter & Peters. *Public Administration*, 89(4), 1682–1700.

- Estévez, A. M. (2017). *Tradiciones, teorías y modelos en la Administración Pública*. Material del curso de Administración Pública, Universidad de Buenos Aires.
- Kickert, W. J. M. (Ed.). (2007). *The study of public management in Europe and the US: A comparative analysis of national distinctiveness*. Routledge.
- Meyer-Sahling, J.-H., & Yesilkagit, K. (2011). Differential legacy effects: Three propositions on the impact of administrative traditions on public administration reform in Europe East and West. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 311-322. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.544515>
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24.
- Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13-37. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 11, 11-56.
- Painter, M., & Peters, B. G. (Eds.). (2010). *Tradition and public administration*. Palgrave Macmillan.
- Peters, B. G. (2021). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (7.^a ed.). Routledge.
- Strazza, L. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: México* (Nota técnica del BID, N° IDB-TN-681). Banco Interamericano de Desarrollo, División de Capacidad Institucional del Estado. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13800/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-mexico>

3 Distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Resulta imprescindible diferenciar con claridad entre Estado, Gobierno y Administración Pública. Esta distinción no es meramente teórica: permite identificar —o suponer con fundamento— quién define objetivos, quién los implementa y quién debe rendir cuentas por los resultados. En contextos institucionales complejos, como los latinoamericanos, confundir estas esferas conduce a errores de diagnóstico, a sobrecargar de responsabilidades a actores que no las tienen, o a legitimar decisiones políticas en nombre del Estado. Comprender estas diferencias es esencial para analizar el funcionamiento del aparato público, delimitar competencias y construir marcos de evaluación que respeten la arquitectura institucional y promuevan la eficacia democrática.

Aunque en el lenguaje cotidiano suelen usarse como sinónimos, Estado, Gobierno y Administración Pública son conceptos distintos que cumplen funciones complementarias en la organización política de una sociedad. El Estado es la estructura permanente y soberana que ejerce autoridad sobre un territorio y su población, a través de instituciones jurídicas, políticas y administrativas (Weber, 1922; Migdal, 2001; Isuani, 2020). El Gobierno es el conjunto de autoridades políticas que, por un período limitado, conducen el Estado y toman decisiones de orientación política (Easton, 1953). La Administración Pública, por su parte, es el aparato burocrático y profesional que ejecuta las decisiones del gobierno dentro del marco del Estado (Bobbio, 1982; Oszlak, 1997).

Importancia

Comprender estas distinciones permite analizar con mayor precisión cómo funciona un sistema político. Diferenciar entre Estado y Gobierno ayuda a evitar confusiones frecuentes como atribuir al «Estado» las acciones de un gobierno específico, o responsabilizar a la Administración Pública por decisiones que no le competen. También permite preservar la legitimidad de las instituciones permanentes frente a los cambios propios

de la democracia representativa, y exige una rendición de cuentas más precisa de quienes ejercen coyunturalmente el poder político (O’Donnell, 2008; Isuani, 2020).

Características comparadas

Dimensión	Estado	Gobierno	Administración Pública
Naturaleza	Permanente, estructural	Transitoria, política	Permanente, técnica y profesional
Rol principal	Garantizar soberanía, derechos y orden institucional	Tomar decisiones políticas y dirigir al Estado	Ejecutar las políticas públicas
Composición	Instituciones (Congreso, Corte, Fuerzas Armadas, etc.)	Presidente, ministros, gabinete, etc.	Ministerios, agencias, organismos, empleados públicos
Duración	Indefinida, continua	Limitada por mandato o designación	Indefinida, con estabilidad relativa
Legitimación	Constitucional, jurídica	Electoral y política	Normativa, basada en el derecho administrativo
Ejercicio del poder	Monopolio legítimo de la coerción (Weber, 1922)	Dirección estratégica y toma de decisiones	Implementación técnica de las decisiones políticas

Ejemplos

En Argentina, el Estado está representado por instituciones como el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, la ex AFIP (ARCA), las universidades públicas y las fuerzas armadas. Estas instituciones perduran más allá de quién gobierne y expresan la continuidad del orden constitucional.

El Gobierno, en cambio, cambia cada cuatro años. Por ejemplo, el gobierno de Alberto Fernández (2019–2023) fue reemplazado por el de Javier Milei a partir de diciembre de 2023. Cada gobierno imprime una orientación política distinta al uso de los instrumentos del Estado, pero no puede dismantelar las bases estructurales del mismo sin una reforma constitucional.

La Administración Pública incluye a quienes trabajan en los ministerios, en la ANSES, en hospitales públicos, escuelas y agencias estatales. Su función es ejecutar las decisiones del gobierno, garantizando la continuidad de los servicios estatales y respetando el marco normativo vigente. La profesionalización y estabilidad del empleo público son fundamentales para preservar la eficacia de las políticas y la confianza ciudadana (Oszlak, 1997).

Relación con otros conceptos

Comprender la distinción entre Estado, Gobierno y Administración Pública permite articular otras nociones fundamentales en el estudio del poder público. En primer lugar, esta diferenciación se vincula con el concepto de capacidad estatal, entendida como la aptitud del Estado para formular e implementar políticas públicas eficaces. Tal capacidad depende tanto de la estabilidad institucional como de la calidad técnica y profesional de la Administración Pública. Como advierte O'Donnell (2008), sin una burocracia competente y sin un andamiaje institucional robusto, el Estado democrático pierde eficacia y legitimidad.

A su vez, la noción de gobernanza cobra sentido al reconocer que el ejercicio del poder no reside exclusivamente en los gobiernos de turno. Como señala Bobbio (1982), la gobernanza implica la articulación entre actores estatales y no estatales —como organizaciones de la sociedad civil, empresas o instituciones internacionales— que participan en la toma de decisiones públicas, muchas veces en redes informales o colaborativas que exceden la jerarquía clásica del Estado.

Esta distinción también permite introducir la dicotomía política-administración, una separación teórica que ha guiado buena parte de la reflexión sobre el funcionamiento del Estado moderno. Según este marco, el Gobierno toma decisiones de orientación política, mientras que la Administración Pública debe implementarlas de forma profesional y neutral. Aunque esta separación ha sido criticada como una «ficción funcional» (Peters, 2021), sigue siendo útil para analizar los conflictos entre técnicos y políticos y entender los límites de la intervención partidaria sobre la gestión cotidiana del Estado.

La distinción conceptual también está estrechamente asociada con la legitimidad democrática, entendida como la confianza ciudadana en las instituciones más allá del desempeño coyuntural de un gobierno específico. Easton (1953) denomina a este fenómeno como «apoyo difuso», diferenciándolo del apoyo puntual a una administración concreta. Esto permite evaluar de manera más precisa la salud democrática de un sistema político.

Por último, es imposible analizar estos vínculos sin aludir al concepto de burocracia, entendido en su acepción weberiana como el conjunto de reglas, procedimientos y personal técnico especializado que ejecuta las decisiones políticas. Esta burocracia, para Weber (1922), debe operar con profesionalismo y autonomía relativa frente al ciclo electoral, garantizando la continuidad y eficacia de las políticas públicas más allá de los cambios de gobierno.

Críticas y debates

En la práctica, la distinción entre estos conceptos no siempre se respeta. En regímenes personalistas, por ejemplo, el líder tiende a apropiarse del Estado como si fuera extensión de su gobierno. En democracias frágiles, la politización de la Administración Pública erosiona su capacidad técnica y la convierte en botín de guerra partidario. Estas prácticas debilitan la continuidad de las políticas, la profesionalización del aparato estatal y la confianza ciudadana en las instituciones (O'Donnell, 2008; Isuani, 2020).

Además, autores como Oszlak (1997) advierten que muchas veces la debilidad del Estado en América Latina no radica solo en la falta de recursos, sino en la fragmentación institucional y en la escasa articulación entre niveles de gobierno y burocracias. Esto afecta tanto la capacidad de implementar políticas públicas como la legitimidad de las decisiones adoptadas.

Desde una perspectiva relacional, Migdal (2001) sostiene que el Estado debe entenderse como una entidad en constante interacción con la sociedad. En este enfoque, conocido como *State in society*, las fronteras entre Estado, gobierno y actores sociales son porosas, lo cual permite explicar cómo diferentes gobiernos logran (o no) imponer su autoridad de manera efectiva sobre el aparato estatal.

Conclusión

Distinguir entre Estado, Gobierno y Administración Pública es clave para comprender el funcionamiento político y administrativo de cualquier país. El Estado representa la estructura duradera y soberana; el Gobierno es la dirección política circunstancial, y la Administración Pública es el aparato profesional que garantiza la ejecución de las políticas. Confundir estos niveles lleva a diagnósticos erróneos y a debates públicos empobrecidos. Promover una ciudadanía crítica y democráticamente informada exige reforzar esta distinción, tanto en el análisis académico como en la deliberación pública. También exige pensar cómo estas categorías se reconfiguran en contextos contemporáneos donde el poder es más distribuido, las fronteras institucionales son más difusas y los desafíos para la legitimidad democrática se intensifican.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1982). *Estado, gobierno, sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Easton, D. (1953). *The political system: An inquiry into the state of political science*. Alfred A. Knopf.
- Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado Abierto*, 5(1), 13–49.
- Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia. En *Democracia/Estado/ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (pp. 33–92). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/54786.pdf>
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.
- Peters, B. G. (2021). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (7.^a ed.). Routledge.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

4 Dicotomía política vs. administración

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La dicotomía entre política y administración es uno de los conceptos más clásicos en la teoría de la administración pública. Su origen se encuentra en el trabajo de Woodrow Wilson, a finales del siglo XIX, en un contexto donde buscaba profesionalizar el servicio civil en Estados Unidos y superar el «spoils system» o sistema de padrinazgos políticos. Para ello, propuso una clara separación entre las funciones políticas —encargadas de la formulación de políticas públicas— y las funciones administrativas —responsables de su ejecución de manera eficiente—. La idea central de esta distinción es que la administración debe operar de forma neutral y profesional, sin verse influenciada por los vaivenes de la política partidaria.

Desde esta perspectiva, la política representa el espacio de deliberación y decisión sobre los objetivos gubernamentales, la definición de prioridades y la creación de normas y leyes. En cambio, la administración se enfoca en la implementación de estas decisiones mediante el uso eficiente de los recursos, respetando procedimientos técnicos y burocráticos. La separación entre ambas esferas busca evitar que la gestión pública se vea afectada por intereses políticos a corto plazo, garantizando así la estabilidad y continuidad de las políticas públicas.

Importancia

El impacto de esta dicotomía en la administración pública ha sido significativo. La profesionalización de la burocracia ha permitido desarrollar instituciones más eficientes y menos susceptibles a la corrupción y el clientelismo. Al separar la toma de decisiones políticas de su implementación, se ha buscado garantizar que la gestión pública se base en criterios técnicos y no en intereses partidarios. Esto también ha contribuido a mejorar la eficiencia gubernamental, permitiendo que las políticas se ejecuten con rigor y sin interrupciones innecesarias por cambios de gobierno.

Otro aspecto fundamental de esta distinción es la continuidad en la administración. Mientras que los ciclos políticos son temporales y están

sujetos a elecciones, la administración pública debe mantenerse estable a lo largo del tiempo, asegurando la prestación ininterrumpida de servicios esenciales. A su vez, la transparencia y la rendición de cuentas se ven favorecidas en un sistema donde las responsabilidades están claramente delimitadas, lo que facilita la fiscalización y el control sobre el desempeño gubernamental.

Características

La dicotomía entre política y administración se basa en una división funcional y normativa de las tareas del Estado. Esta distinción plantea que ambas esferas operan con lógicas diferentes, aunque complementarias.

- La política se caracteriza por ser el ámbito de la deliberación, el debate público y la toma de decisiones estratégicas. Está guiada por valores, intereses ideológicos y la búsqueda de legitimidad democrática. Los actores políticos —electos o designados— definen los objetivos de gobierno, establecen prioridades y promueven leyes o reformas a través de mecanismos representativos.
- La administración, en cambio, representa el espacio de la ejecución técnica, profesional y burocrática de las decisiones políticas. Se rige por principios de legalidad, eficiencia, estabilidad y neutralidad. Los funcionarios administrativos aplican procedimientos previamente definidos, gestionan recursos y garantizan la prestación continua de servicios públicos, independientemente de los cambios de gobierno.

Esta separación funcional permite asignar responsabilidades claras: los políticos gobiernan, los administradores gestionan. Sin embargo, en la práctica, esta frontera tiende a diluirse, ya que la administración muchas veces aporta insumos técnicos para la formulación de políticas, y las decisiones administrativas pueden tener impactos políticos significativos.

Ejemplos

Para ilustrar esta distinción, un congreso que aprueba una ley de reforma educativa representa una acción política, ya que implica la definición de un objetivo de gobierno y el establecimiento de normas para alcanzarlo. En contraposición, el Ministerio de Educación es el encargado de diseñar

los programas y mecanismos para aplicar la reforma, lo que corresponde a la función administrativa.

Sin embargo, en la práctica, la interacción entre política y administración es inevitable. Un presidente puede diseñar un plan de salud pública para enfrentar una pandemia, pero los administradores públicos deben asesorar sobre su viabilidad y realizar ajustes técnicos antes de su implementación. Esta interdependencia demuestra que la dicotomía, aunque útil como modelo teórico, no siempre se mantiene de forma estricta en la realidad.

Relación con otros conceptos

El concepto de dicotomía política-administración se relaciona con otros enfoques en la administración pública. La gobernanza moderna ha demostrado que el proceso de formulación e implementación de políticas no es exclusivo del Estado, sino que involucra actores privados, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales. La burocracia weberiana, en contraste, sostiene la importancia de una administración profesionalizada e imparcial, que refuerza la separación entre ambas esferas. Por otro lado, el enfoque de *New Public Management* propone una mayor flexibilidad en la gestión, incorporando elementos de administración empresarial y reduciendo la rigidez de la dicotomía clásica.

Críticas y debates

El modelo de dicotomía ha sido objeto de numerosas críticas. En la práctica, resulta difícil mantener una separación absoluta entre política y administración, ya que los funcionarios públicos no solo ejecutan políticas, sino que también influyen en su diseño a través de su conocimiento técnico. Además, la implementación de una política puede tener efectos políticos inesperados, como cambios en la opinión pública o en la popularidad de un gobierno.

Los nuevos enfoques de gobernanza han desafiado la idea de una administración completamente neutral, promoviendo la colaboración entre diversos actores en la formulación e implementación de políticas. A su vez, se han planteado críticas sobre la posibilidad de que los gobiernos utilicen la burocracia con fines políticos, debilitando su supuesta imparcialidad. En definitiva, el enfoque dicotómico ha cedido lugar a modelos más inte-

gradores, donde política y administración se retroalimentan en procesos complejos de formulación y ejecución.

Conclusión

Aunque la dicotomía política-administración ha sido un concepto fundamental en la administración pública, su aplicación en la realidad es más compleja de lo que plantea la teoría clásica. La interacción entre ambas esferas es constante, y la administración pública juega un papel clave tanto en la formulación como en la implementación de políticas. En un mundo donde los modelos de gobernanza son cada vez más flexibles, el desafío radica en encontrar un equilibrio que garantice eficiencia, profesionalismo y rendición de cuentas en la gestión pública.

Bibliografía

- Bertucci, G., & Alberti, A. (2001). *Administración pública en el siglo XXI: Principios y desafíos para el futuro*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Cardozo, J. A. (2003). *Introducción a la teoría de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2012). *Gobernanza y política pública en un contexto cambiante*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Rouban, L. (2000). La burocracia y la política: De la dicotomía a la interdependencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 16, 39–51.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.

5 Gobernanza vs. gobernabilidad

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Gobernabilidad y gobernanza son dos conceptos relacionados pero distintos, que permiten comprender diferentes dimensiones del ejercicio del poder público en las sociedades democráticas contemporáneas. La gobernabilidad remite a la capacidad del sistema político para mantener el orden, implementar decisiones legítimas y responder a las demandas sociales sin caer en situaciones de colapso institucional o crisis de autoridad. Desde esta perspectiva, se la vincula con la eficacia estatal, la estabilidad del régimen político y la capacidad de procesar conflictos sin desbordes (O'Donnell, 1994; Przeworski, 1991).

Por su parte, la gobernanza se refiere a los modos de coordinación entre múltiples actores –estatales y no estatales– en contextos crecientemente interdependientes. Implica una transformación en los mecanismos de toma de decisiones públicas, implica una transformación en los mecanismos de toma de decisiones públicas, que se descentraliza desde el aparato estatal hacia redes más amplias y participativas, en las que intervienen asociaciones, comunidades y actores privados (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003).

Importancia

Distinguir entre gobernabilidad y gobernanza es esencial para analizar los cambios en los estilos de gobierno que han tenido lugar desde finales del siglo XX. Mientras la gobernabilidad pone el foco en la estabilidad institucional y el control político, la gobernanza responde a un escenario donde la complejidad, la fragmentación del poder y la participación ciudadana demandan formas más abiertas, flexibles y negociadas de gestionar lo público. La gobernabilidad es condición necesaria para evitar el colapso del orden político; la gobernanza, en cambio, es clave para lograr eficacia en la implementación de políticas en contextos donde el Estado ya no puede ni debe actuar en soledad.

Características

En términos analíticos, la gobernabilidad se vincula con el funcionamiento interno del Estado y su capacidad de ejercer autoridad legítima, sostener el imperio de la ley y canalizar demandas sociales mediante instituciones estables. Su énfasis está puesto en el control del conflicto, la eficacia del gobierno y la obediencia ciudadana. En contraste, la gobernanza se construye sobre la base de la interacción entre múltiples actores sociales, promoviendo la negociación, la cooperación y la co-decisión. La lógica jerárquica que caracteriza a la gobernabilidad da paso, en la gobernanza, a una lógica relacional y reticular.

En la actualidad, la gobernanza también se ve transformada por herramientas digitales, que permiten nuevas formas de participación, transparencia y coordinación en red, pero también plantean dilemas sobre control, exclusión y rendición de cuentas algorítmica.

Cuadro comparativo: gobernabilidad vs. gobernanza

Dimensión	Gobernabilidad	Gobernanza
Enfoque	Orden, estabilidad y control	Colaboración, redes y coordinación
Actor principal	Estado (gobierno central)	Múltiples actores: Estado, ONG, sector privado, ciudadanos
Relación de poder	Vertical, jerárquica	Horizontal, negociada
Objetivo principal	Eficacia en la implementación	Eficacia en la toma de decisiones compartidas
Contexto de origen	Crisis de legitimidad democrática (años 80)	Globalización y complejidad (desde los 90)
Palabra clave	Estabilidad	Interdependencia
Rol del ciudadano	Obediencia / apoyo electoral	Participación / co-decisión

Ejemplos

La gobernabilidad puede ilustrarse con el caso del Pacto de la Moncloa en España (1977), en el cual distintos actores políticos acordaron un marco institucional básico para evitar una crisis de transición. También puede

observarse en los intentos de América Latina por consolidar democracias con capacidad de decisión, en contextos históricamente atravesados por el autoritarismo o el clientelismo. En Argentina, la crisis del 2001 representó una ruptura severa de la gobernabilidad: la pérdida de legitimidad política y la fragmentación del poder dificultaron la toma de decisiones, generando un clima de desobediencia social e inestabilidad institucional.

En cuanto a la gobernanza, se puede observar en experiencias de presupuesto participativo como la de Porto Alegre, en Brasil, donde la ciudadanía interviene en las decisiones de asignación de recursos públicos. Otro ejemplo lo constituyen las redes de políticas climáticas transnacionales, como el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía, en las que participan gobiernos locales, organizaciones internacionales y actores privados. También se expresa en la co-producción de servicios sociales en el ámbito de la salud o la educación, mediante alianzas entre organismos públicos, ONG y comunidades.

Relación con otros conceptos

La gobernabilidad guarda estrecha relación con nociones como legitimidad, estabilidad democrática, eficacia institucional y autoridad política. En cambio, la gobernanza se asocia a conceptos como redes de políticas públicas, participación ciudadana, *accountability* horizontal, descentralización e innovación en la gestión. Ambas nociones se articulan también con la idea de capacidades estatales, ya que un Estado débil puede afectar tanto la gobernabilidad como la posibilidad de impulsar mecanismos efectivos de gobernanza.

Críticas y debates

El concepto de gobernabilidad ha recibido críticas por su posible sesgo funcionalista y conservador. Se ha señalado que, en muchos contextos, se lo utiliza para justificar restricciones al disenso o para legitimar decisiones impopulares bajo el argumento de evitar crisis institucionales (O'Donnell, 2004). La gobernanza, por su parte, ha sido cuestionada por su potencial para diluir la responsabilidad política y debilitar los mecanismos de rendición de cuentas. Según Peters y Pierre (2000), cuando las decisiones se fragmentan entre múltiples actores, se vuelve más difícil identificar quién es responsable por sus resultados.

Otro eje de debate gira en torno a la posibilidad de desplegar modelos de gobernanza en contextos de baja gobernabilidad. Algunos autores advierten que sin condiciones básicas de estabilidad institucional, las redes de gobernanza tienden a ser frágiles, informales o capturadas por intereses particulares. Así, gobernanza y gobernabilidad no deben concebirse como conceptos excluyentes, sino como dimensiones que se requieren mutuamente.

Conclusión

Gobernabilidad y gobernanza no deben entenderse como conceptos opuestos, sino como dos dimensiones complementarias de todo proceso político. La primera remite a la capacidad del Estado para ejercer autoridad legítima y mantener el orden; la segunda, a su habilidad para actuar en red, compartir decisiones y adaptarse a contextos de creciente interdependencia. En este marco, gobernar supone encontrar un equilibrio dinámico entre mando y diálogo, entre instituciones fuertes y vínculos horizontales. La clave ya no es elegir entre uno u otro modelo, sino construir arquitecturas institucionales que los articulen.

Bibliografía

- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- O'Donnell, G. (2004). *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. Prometeo.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillan.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.

Capítulo 2

Fundamentos del Estado y la Administración Pública

6 Estado

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Enfoques disciplinares para definir al Estado. Existen múltiples formas de definir el Estado, y cada una de ellas responde al enfoque teórico desde el cual se lo analiza. En este sentido, resulta pertinente recordar que «mi teoría sobre el Estado condiciona mi forma de ver y responder a los distintos problemas que el Estado representa». Por ello, la definición adoptada no es neutral ni meramente descriptiva: orienta el diagnóstico, la interpretación de los conflictos y las posibles soluciones. Desde la Ciencia Política y la Sociología, el Estado se entiende como un entramado institucional que expresa intereses colectivos, canaliza demandas sociales y gestiona los conflictos entre grupos, promoviendo la cohesión, el bienestar y la justicia (Isuani, 2020). Desde una perspectiva jurídica, el Estado es concebido como una entidad política soberana que ejerce autoridad sobre un territorio y una población, estructurada mediante un marco legal con instituciones y normas. Su capacidad para promulgar leyes, administrar justicia y mantener el orden público son funciones esenciales en este enfoque (Weber, 1922). Desde una perspectiva económica, se lo concibe como un actor que interviene para corregir fallos del mercado, garantizar bienes públicos y promover el desarrollo mediante políticas fiscales, monetarias e inversiones estratégicas (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985).

Tres grandes narrativas sobre el origen del Estado

No existe unanimidad —como es característico en las ciencias sociales— respecto del origen del Estado. Tres grandes narrativas han dominado el debate histórico-teórico.

La primera es la del contrato social, según la cual el Estado surge de un pacto entre individuos racionales que, en un estado de naturaleza, acuerdan ceder parte de su libertad a cambio de seguridad y orden. Esta tradición contractualista se inicia con Thomas Hobbes (1651), quien considera al Estado como un «Leviatán» necesario para evitar la guerra de todos contra todos; continúa con John Locke (1690), quien lo concibe como garante de

la propiedad, y culmina con Jean-Jacques Rousseau (1762), que lo imagina como expresión de la voluntad general.

La segunda narrativa remite a la idea de un Estado «natural», es decir, una forma de organización que emerge espontáneamente a partir de la sociabilidad inherente al ser humano. Esta postura, influida por Aristóteles, sostiene que el ser humano es un *zōon politikon*, es decir, un animal político que tiende naturalmente a la vida comunitaria. Desde esta mirada organicista, el Estado no necesita ser creado deliberadamente, sino que se desarrolla progresivamente desde formas simples de asociación hasta estructuras más complejas.

La tercera perspectiva es la crítica o materialista, que afirma que el Estado no es producto de un acuerdo voluntario ni de una necesidad natural, sino de relaciones de poder y dominación. En esta visión —presentada por Karl Marx en textos como los *Grundrisse* (1857–1858)— el Estado aparece como una superestructura creada por las clases dominantes para preservar sus intereses, garantizar la reproducción de las condiciones de explotación y mantener el control sobre las clases subalternas. Friedrich Engels (1884), por su parte, en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, describe al Estado como el resultado del surgimiento de la propiedad privada y de la necesidad de administrar los conflictos de clase en sociedades divididas.

Por lo tanto, será muy diferente concebir un Estado contractual (fundado en el consentimiento), un Estado natural (fruto de la evolución comunitaria) o un Estado explotador (instrumento de clase). Estas teorías ofrecen marcos interpretativos distintos que, aún hoy, influyen en la forma en que concebimos la legitimidad, la función y los límites del Estado.

En consecuencia, según cuál de estas narrativas se adopte, se configura una comprensión radicalmente distinta del Estado: como contrato racional que garantiza libertades; como expresión natural de la vida en común; o como instrumento de opresión y control. Esta diversidad interpretativa no solo refleja los debates filosóficos sobre el poder y la legitimidad, sino que también orienta las distintas estrategias políticas frente al Estado: reformarlo, conservarlo o superarlo.

Genealogía del Estado moderno

El nacimiento del Estado moderno no fue un proceso uniforme ni puede situarse en un único punto de origen. Si bien los Tratados de Westfalia (1648) marcaron la consolidación de un orden internacional basado en Estados soberanos, diversos autores han mostrado que las formas embrionarias del Estado moderno surgieron mucho antes, en experiencias nacionales específicas. En España, la unificación de Castilla y Aragón bajo los Reyes Católicos hacia fines del siglo XV, junto con la centralización del poder, la creación de una administración fiscal permanente y el control sobre las fuerzas armadas, anticipan elementos clave del modelo estatal moderno (Poggi, 1990). En Inglaterra, la consolidación de la monarquía Tudor durante los siglos XV y XVI sentó las bases de un aparato burocrático y fiscal centralizado con capacidad para imponer normas y recaudar impuestos en todo el territorio (Hintze, 1975). Desde una perspectiva comparada, Charles Tilly (1992) sostuvo que el Estado moderno europeo emergió como un subproducto del conflicto bélico y la necesidad de financiamiento, sintetizado en su célebre fórmula: *war made the state and the state made war*. Hendrik Spruyt (1994), por su parte, destaca que el ascenso del Estado fue producto no sólo de la guerra, sino también de una competencia institucional entre formas alternativas de organización política, como las ciudades-estado o las ligas comerciales. En este marco, el modelo westfaliano representa más un momento de codificación formal que el verdadero origen del Estado moderno.

Importancia

El Estado como mediador, garante y organizador

El Estado constituye una institución central en la vida social, política y económica de las sociedades contemporáneas. Su importancia no radica únicamente en su capacidad para garantizar el orden y la legalidad, sino también en su papel como articulador del interés general, mediador de conflictos y constructor de legitimidad. Históricamente, ha sido concebido como el principal organizador de la convivencia colectiva, asumiendo el monopolio legítimo del uso de la fuerza (Weber, 1922) y la responsabilidad de diseñar e implementar políticas públicas que inciden directamente en la calidad de vida de la población.

Funciones democráticas y simbólicas

En contextos democráticos, al Estado se le exige no solo eficacia en la gestión, sino también equidad en la distribución de recursos, transparencia en su accionar y capacidad de rendición de cuentas. En el ámbito de la Administración Pública, representa la estructura que da continuidad, dirección y sentido a las decisiones políticas. Define las reglas del juego institucional, regula los mercados, garantiza derechos sociales y sostiene la cohesión territorial. Su intervención se vuelve especialmente relevante en situaciones de crisis —económicas, sanitarias, climáticas o bélicas—, donde se requiere capacidad de respuesta rápida, coordinada y sostenida.

Soberanía digital, el nuevo campo de disputa

Más allá de su dimensión jurídica o institucional, el Estado también tiene una dimensión simbólica: es el escenario donde se disputan y resignifican identidades colectivas, se negocian los contornos de la ciudadanía y se construyen imaginarios de comunidad política (Jessop, 2016). En la actualidad, ha comenzado a adquirir creciente relevancia el concepto de soberanía digital, entendido como la capacidad del Estado para ejercer control efectivo sobre los datos, las infraestructuras tecnológicas críticas y las plataformas digitales que operan dentro de su territorio. Esta categoría emergente pone en discusión hasta qué punto los Estados conservan su autoridad en un mundo crecientemente mediado por corporaciones tecnológicas transnacionales, que moldean los flujos de información, definen estándares de gobernanza privada y erosionan los márgenes de decisión pública. La soberanía digital, entonces, se presenta como un nuevo campo de disputa entre poder estatal, mercado y tecnologías emergentes (Morozov, 2011; European Commission, 2020).

La crítica liberal: el Estado mínimo

Desde una perspectiva diferente pero también crítica, la teoría de la elección pública, desarrollada por autores como James M. Buchanan, promueve la idea de un Estado limitado. En *Los límites de la libertad*, Buchanan sostiene que «el Estado mínimo es aquel que se restringe a proteger los derechos individuales y a hacer cumplir los contratos, sin intervenir en la redistribución de la renta ni en la asignación de recursos» (Buchanan, 1975). Esta concepción busca reducir al Estado a su mínima expresión, limitando su papel a funciones esenciales y evitando aquellas

intervenciones que —desde esta mirada— distorsionarían el orden espontáneo del mercado.

Características

Soberanía y uso legítimo de la fuerza

El Estado se caracteriza por una serie de atributos que lo distinguen como forma de organización política. Uno de los más importantes es la soberanía, es decir, su capacidad de ejercer autoridad suprema dentro de un territorio determinado y frente a una población concreta (Weber, 1922). Esta soberanía supone el monopolio legítimo del uso de la fuerza, lo cual lo diferencia de otras formas de poder fáctico que pueden operar en paralelo o de manera informal.

Institucionalización y marco jurídico

Otro rasgo clave es la institucionalización: el Estado opera a través de un conjunto estable de normas, procedimientos y organizaciones —tales como los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y la administración pública— que aseguran la continuidad del orden político más allá de los gobiernos de turno (Isuani, 2020). Estas instituciones permiten establecer reglas generales, resolver conflictos y garantizar derechos, dotando de previsibilidad a las relaciones sociales y reduciendo la arbitrariedad del poder.

Territorialidad estatal

El Estado también se sustenta en un marco jurídico-normativo que establece los límites y las facultades del poder público. La legalidad es la base que legitima su accionar y estructura sus competencias. Esta dimensión normativa es clave para distinguir entre diferentes formas de organización estatal, como los Estados democráticos, autoritarios o fallidos. A su vez, el Estado es inseparable de una dimensión territorial, ya que su poder se ejerce dentro de fronteras reconocidas internacionalmente. Esta territorialidad ha sido históricamente un criterio central para definir la soberanía estatal, aunque en la actualidad se ve tensionada por procesos de fragmentación, secesión o incluso por disputas en el ciberespacio.

Capacidad fiscal y administrativa

Por último, el Estado requiere de una base fiscal y administrativa que le permita implementar políticas públicas, recaudar recursos y operar un aparato burocrático funcional. Esta dimensión remite al concepto de capacidad estatal, entendido como el grado en que un Estado puede formular e implementar decisiones vinculantes dentro de su territorio (Skocpol, 1985). En América Latina, esta capacidad ha sido históricamente desigual y fragmentada, en parte por la debilidad de las burocracias fiscales y por las trayectorias incompletas de construcción estatal (Centeno, 2002). Sebastián Mazzuca (2021) complementa esta perspectiva al señalar que la formación estatal en América Latina estuvo impulsada por el comercio más que por la guerra, lo que resultó en Estados con capacidades institucionales limitadas y estructuras fragmentadas.

Función simbólica e identitaria

Además de su dimensión estructural, el Estado también cumple una función simbólica: produce marcos identitarios, discursos de unidad nacional y relatos de pertenencia que ayudan a construir cohesión social. En palabras de Benedict Anderson (1983), el Estado contribuye a dar forma a las «comunidades imaginadas», en las que millones de personas se reconocen como parte de una misma entidad política, más allá de que nunca se conozcan personalmente.

Ejemplos

Modelos históricos y contemporáneos

Existen múltiples formas en que el Estado se estructura y ejerce su poder en el mundo, reflejando trayectorias históricas, configuraciones institucionales y contextos sociopolíticos particulares. Por ejemplo, Argentina constituye un caso típico de Estado federal, en el cual las competencias están distribuidas entre el gobierno nacional y las provincias, estableciendo un esquema de descentralización del poder que, sin embargo, convive con una fuerte concentración de recursos y decisiones en el nivel central. Esta paradoja refleja tensiones estructurales entre el diseño normativo federal y las prácticas políticas hiperpresidencialistas (Isuani, 2020; Centeno, 2002).

Brasil representa otro caso federal, pero con una historia de construcción estatal profundamente marcada por ciclos de autoritarismo, clientelismo y

reformas tecnocráticas. A pesar de su tamaño y heterogeneidad, ha logrado consolidar estructuras robustas en áreas como la recaudación tributaria (*Receita Federal*) o la gestión monetaria (*Banco Central do Brasil*), aunque las disparidades territoriales siguen siendo pronunciadas (Mazzuca, 2021).

En contraste, países como Francia o Perú adoptan un modelo de Estado unitario, caracterizado por una fuerte centralización del poder político y administrativo. En estos casos, la administración pública responde directamente al poder ejecutivo central, con menor autonomía para los gobiernos subnacionales.

Innovaciones estatales: del Estado digital al *network state* Un fenómeno distinto es el de los llamados Estados fallidos, como Somalia o Haití, donde el Estado ha perdido el control efectivo de su territorio y no puede garantizar servicios públicos ni el monopolio de la violencia legítima. En estos contextos, las funciones estatales son asumidas por actores no estatales —milicias, ONG, agencias internacionales— lo que genera fragmentación institucional y debilitamiento de la soberanía (Rotberg, 2004).

Por otra parte, algunos países han innovado en modelos de Estado digital o «en red», donde parte de las funciones estatales se trasladan a plataformas tecnológicas. El caso de Estonia es emblemático: ha desarrollado una administración completamente digitalizada, con servicios públicos basados en *blockchain*, identidad electrónica universal y gobernanza transparente en línea. Esta forma de organización estatal tensiona la noción tradicional de soberanía territorial (European Commission, 2020).

Finalmente, emergen propuestas utópicas o experimentales, como los llamados *network states*, impulsados por comunidades tecnolibertarias que promueven la autoorganización de grupos soberanos sin necesidad de una territorialidad física, apoyados en tecnologías descentralizadas y contratos inteligentes. Aunque aún marginales, estas ideas reflejan nuevas formas de cuestionar el poder estatal y ensayar alternativas a su rol histórico.

Cuadro comparativo: tipos ideales de Estado

A continuación, se presenta un cuadro de tipos ideales de Estado, elaborados a partir de la literatura especializada y de modelos conceptuales contrastados empíricamente o propuestos de forma experimental.

Tipo de Estado	Criterio central	Características principales	Ejemplos
Estado unitario	Centralización del poder	Autoridad concentrada en un gobierno nacional. Las entidades subnacionales tienen autonomía limitada.	Francia (hasta 2003, reforma constitucional descentralizadora) , Chile, Perú.
Estado federal	Distribución territorial del poder	Existen gobiernos subnacionales (provincias, estados) con autonomía constitucional.	Argentina, Brasil, México, Estados Unidos.
Estado fallido	Ausencia de control efectivo	El gobierno no ejerce el monopolio legítimo de la fuerza ni garantiza servicios públicos básicos.	Somalia, Haití, Yemen
Estado mínimo	Intervención estatal reducida	Limita sus funciones a la defensa, la seguridad y el cumplimiento de contratos.	Modelo teórico, ideal libertario
Estado de bienestar	Redistribución y protección social	Amplio rol del Estado en la economía, los servicios públicos y la garantía de derechos sociales.	Suecia, Alemania (posguerra)
Estado neoliberal	Promoción del mercado y desregulación	Reducción del aparato estatal, privatizaciones, y subordinación de lo público a la lógica económica.	Reino Unido (Thatcher), Chile (Pinochet).
Estado tecnocrático	Gestión por expertos	Predominio de criterios técnicos sobre decisiones políticas. Confianza en élites profesionales.	Suiza (gobiernos técnicos), UE (Comisión Europea).
Estado digital o «en red»	Reemplazo parcial por plataformas tecnológicas	Uso de <i>blockchain</i> , gobernanza algorítmica, soberanía fragmentada, identidad digital descentralizada.	Estonia (e-Estado), propuestas de <i>network states</i> (Srinivasan)

Relación con otros conceptos

Estado y gobierno

El concepto de Estado se encuentra profundamente vinculado con múltiples nociones fundamentales en la Administración Pública y la Ciencia Política. En primer lugar, es indispensable distinguir entre Estado y gobierno. Mientras el Estado es una estructura permanente que define las reglas del juego institucional, el gobierno representa la autoridad temporal que dirige esa estructura. Esta diferencia es clave para comprender el funcionamiento de las democracias modernas, donde la alternancia gubernamental se produce dentro de un marco estatal relativamente estable (Isuani, 2020).

Estado y administración pública

Asimismo, la relación entre Estado y Administración Pública es central: esta última constituye el conjunto de organizaciones, recursos y procedimientos a través de los cuales el Estado implementa sus decisiones. La profesionalización de esta administración incide directamente en la capacidad estatal y en la legitimidad del accionar público.

Estado y ciudadanía

Otra relación esencial es la que se establece entre Estado y ciudadanía. El Estado define quiénes forman parte del cuerpo político y bajo qué condiciones, lo cual remite a debates sobre inclusión, derechos y reconocimiento. En este sentido, los regímenes de ciudadanía están íntimamente ligados al tipo de Estado: no es lo mismo un Estado social que garantiza derechos universales, que un Estado mínimo que reduce su accionar al cumplimiento de contratos.

Legitimidad, violencia y crisis de autoridad

También se entrecruzan aquí los conceptos de legitimidad y violencia. Siguiendo a Weber, el Estado se define por el monopolio legítimo del uso de la fuerza, pero esa legitimidad es siempre una construcción política que puede erosionarse si no se corresponde con el consentimiento social. Cuando esto ocurre, el Estado puede convertirse en un aparato meramente coercitivo, o incluso colapsar.

Estado y gobernanza

Por último, el concepto de Estado debe ser puesto en diálogo con la idea de gobernanza. Mientras que el primero remite a estructuras jerárquicas, centralizadas y normativas, la gobernanza alude a procesos más horizontales, colaborativos y multinivel, donde participan actores estatales y no estatales. En la práctica, los Estados contemporáneos deben gestionar tensiones entre verticalidad y horizontalidad, control y coordinación, orden y adaptabilidad (Jessop, 2016).

Críticas y debates

Globalización y pérdida de soberanía

El concepto de Estado ha sido objeto de múltiples críticas a lo largo del tiempo, tanto desde perspectivas teóricas como a partir de experiencias históricas. Una de las tensiones contemporáneas más relevantes proviene de la globalización, que ha puesto en cuestión la capacidad de los Estados para ejercer una soberanía efectiva en un mundo donde los flujos económicos, tecnológicos y financieros son transnacionales y, a menudo, escapan al control político (Jessop, 2016).

Multiculturalismo, pluralismo y fragmentación

A ello se suma la creciente visibilidad del multiculturalismo y de los reclamos por el pluralismo jurídico, que interpelan la capacidad del Estado moderno para representar y atender a sociedades crecientemente diversas en términos étnicos, lingüísticos y culturales (Isuani, 2020). En muchos países (por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia), las tensiones entre las normativas estatales y los sistemas de justicia comunitaria o consuetudinaria revelan los límites del ideal de homogeneidad jurídica y administrativa sobre el que se erige el modelo estatal moderno.

Críticas poscoloniales y decoloniales

Los enfoques poscoloniales y decoloniales han cuestionado los supuestos universalistas del modelo westfaliano o modelo de Estado-nación soberano, surgido a partir de los Tratados de Westfalia (1648), tradicionalmente considerados el punto de partida del sistema internacional moderno. Este modelo se funda en tres principios centrales:

- 1 Soberanía territorial: cada Estado ejerce autoridad exclusiva dentro de sus fronteras.
- 2 No intervención externa: los Estados son jurídicamente iguales y no deben interferir en los asuntos internos de otros.
- 3 El Estado como actor principal de la política internacional.

Asumido durante siglos como un esquema normativo universal por la teoría política y las relaciones internacionales, este modelo no siempre reflejó las realidades históricas fuera de Europa. En amplias regiones del Sur Global —incluyendo América Latina, África y Asia—, el Estado fue más una importación institucional impuesta en el marco del colonialismo que una construcción política orgánica surgida de las propias dinámicas sociales.

El caso latinoamericano: segmentación y fiscalidad regresiva Como señala Chatterjee (2004), en muchas sociedades poscoloniales la soberanía formal coexiste con estructuras informales de poder, redes clientelares y fragmentaciones territoriales que desbordan el ideal weberiano del Estado racional-burocrático. En estos contextos, el Estado puede ser percibido menos como un garante de derechos universales que como un dispositivo de dominación o exclusión, cuya legitimidad es constantemente disputada desde abajo.

En relación a la fragmentación institucional, Folke et al. (2005) indican que en América Latina, las debilidades estructurales del Estado no solo se explican por su origen colonial o por la fragmentación institucional, sino también por un diseño fiscal regresivo que impone una doble carga al Estado: por un lado, la exigencia de políticas redistributivas en contextos de alta desigualdad; por otro, un sistema tributario que depende excesivamente del consumo y no logra gravar adecuadamente la riqueza.

Estados débiles, poderes paralelos y autoritarismos reactivos Además, en situaciones de debilidad institucional, el Estado muchas veces coexiste con poderes paralelos, economías informales o estructuras criminales o narcotraficantes que erosionan su legitimidad y su eficacia operativa. Esta fragmentación no solo afecta la provisión de bienes públicos, sino que

también alimenta la desafección política y puede dar lugar a respuestas autoritarias bajo el pretexto de restaurar el orden.

Anarcocapitalismo: ¿una sociedad sin Estado?

Frente a estos desafíos, resulta indispensable no solo diagnosticar las limitaciones del Estado, sino también explorar sus posibilidades de transformación. El Estado no debe concebirse como una entidad estática, sino como un campo de disputa en permanente redefinición. Comprender sus tensiones internas y contradicciones permite pensar alternativas que reconozcan las diversidades sociales, amplíen su legitimidad y fortalezcan su capacidad de acción en favor del bien común.

En este marco, han emergido también visiones anarcocapitalistas que no solo cuestionan la legitimidad del Estado, sino que abogan directamente por su progresiva disolución en favor del mercado. Para estos enfoques, el Estado no es garantía de orden ni de justicia, sino una estructura coercitiva que debería ser reemplazada por acuerdos voluntarios, arbitrajes privados y contratos entre individuos.

El anarcocapitalismo como corriente teórica específica surge en el seno del liberalismo estadounidense de mediados del siglo XX, al combinar el anarquismo individualista con el libertarismo económico radical. Su figura fundacional es Murray Rothbard, quien a partir de la década de 1950 comenzó a defender un orden social basado exclusivamente en la propiedad privada, los contratos voluntarios y la competencia en la provisión de servicios —incluidos justicia y seguridad— sin la presencia de un Estado. Su obra más influyente, *For a New Liberty: The Libertarian Manifesto* (1973), sistematiza esta visión posestatal.

Otro exponente clave es David D. Friedman, quien popularizó el anarcocapitalismo desde un enfoque utilitarista en *The Machinery of Freedom* (1973). A diferencia de Rothbard, Friedman argumenta que incluso sin una justificación moral absoluta, el mercado puede ofrecer de manera más eficiente los servicios que tradicionalmente brinda el Estado. En esa línea, ha defendido la posibilidad de organizar una sociedad compleja mediante mecanismos puramente mercantiles, donde funciones como la justicia, la

seguridad y la producción normativa estén regidas por la competencia, sin necesidad de una autoridad estatal central (Friedman, 2012a y b).

Utopías tecnolibertarias y posestatales Aunque radicales, estas ideas han resonado en sectores tecnolibertarios y comunidades digitales que promueven nuevas formas de organización social sin Estado, inspiradas en tecnologías como *blockchain*, contratos inteligentes y redes descentralizadas. En el siglo XXI, el anarcocapitalismo ha experimentado un cierto auge gracias al desarrollo del criptomercado y de las infraestructuras tecnológicas descentralizadas, que habilitan la imaginación de formas de gobernanza autónoma del Estado.

Ejemplos de esta reconfiguración incluyen el proyecto *The Network State* de Balaji Srinivasan (2022), así como experiencias como *Liberland* o la comunidad transfronteriza *Zomia*. Estas propuestas actualizan los postulados anarcocapitalistas clásicos al pensar en sociedades posestatales articuladas a través de plataformas tecnológicas, abriendo nuevos debates sobre soberanía, gobernanza y legitimidad política en la era digital.

El Estado frente al cambio tecnológico En síntesis, el modelo westfaliano de Estado-nación soberano sentó las bases del sistema internacional moderno, pero sus supuestos universalistas han sido crecientemente cuestionados por enfoques poscoloniales, descoloniales y por la propia evolución interna del capitalismo y la tecnología. En América Latina, la construcción estatal no fue el resultado de un proceso orgánico interno, sino más bien una importación institucional marcada por la violencia, la segmentación y la desigualdad persistente.

A esta crítica histórico-estructural, debe añadirse hoy una dimensión tecnopolítica. Como advierte Oscar Oszlak (2020), el Estado enfrenta el riesgo de ser desbordado por la velocidad y profundidad del cambio tecnológico en curso. La llamada «era exponencial» no solo desafía la capacidad del Estado para formular políticas eficaces, sino que también amenaza con reemplazar principios legales y racionales por lógicas algorítmicas y decisiones automatizadas. Si el Estado no se adapta —con nuevos marcos regulatorios, capacidades institucionales renovadas y una orientación

ética clara—, podría ver erosionada su capacidad de proteger derechos, regular mercados y garantizar inclusión social.

Conclusión

Democratizar, no disolver

El Estado sigue siendo una institución insustituible en la organización de la vida colectiva. Si bien sus formas han mutado y sus funciones han sido tensionadas por fenómenos como la globalización, la tecnopolítica y las demandas de justicia social, su presencia continúa siendo indispensable para garantizar derechos, coordinar esfuerzos colectivos y sostener la idea misma de comunidad política.

El Estado como campo de disputa Comprender al Estado exige una mirada multifacética que articule su dimensión normativa, su estructura institucional, su capacidad operativa y su función simbólica. Lejos de ser una entidad monolítica, el Estado es un campo de disputa donde se negocian intereses, se construyen identidades y se definen los límites del poder.

Fortalecer, no reemplazar Por eso, en vez de imaginar su superación —como sugieren los proyectos anarcocapitalistas o ciertos fantasmas tecnocráticos que promueven gobiernos sin política—, el desafío es democratizar, fortalecer sus capacidades y ampliar su legitimidad. En última instancia, el destino de nuestras sociedades estará ligado a la calidad del Estado que sepamos construir: uno que sea más justo, inclusivo, democrático, eficiente, eficaz y capaz de dialogar con la complejidad del mundo contemporáneo.

Bibliografía

- Aristóteles. (2000). *Política* (M. A. Ros, Trad.). Alianza Editorial.
- Bobbio, N. (1985). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. M. (1975). *Los límites de la libertad: Entre la anarquía y el Leviatán*. Universidad de Chicago Press.
- Chatterjee, P. (2004). *The politics of the governed: Reflections on popular politics in most of the world*. Columbia University Press.
- Engels, F. (2012). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Ediciones Akal.

- European Commission. (2020). *Shaping Europe's digital future*. Publications Office of the European Union. <https://digital-strategy.ec.europa.eu>
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (1985). *El Estado y el desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441–473. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>
- Friedman, D. D. (2012a). *Legal systems very different from ours*. Independently published. <https://digitalcommons.law.scu.edu/monographs/7>
- Friedman, D. D. (2012b). *La maquinaria de la libertad: Guía para un capitalismo radical* (M. Martín Fernández, Trad.). Editorial Innisfree.
- Hintze, O. (1975). *The historical essays of Otto Hintze*. Oxford University Press.
- Hobbes, T. (2010). *Leviatán* (J. A. de Aguirre, Trad.). Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 1651)
- Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado Abierto*, 5(1), 13–49.
- Jessop, B. (2016). *El Estado: Pasado, presente y futuro*. Siglo XXI Editores.
- Locke, J. (2008). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Alianza Editorial.
- Marx, K. (1971). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1857–1858* (P. Scaron, Trad.).
- Marx, K. (1970). *Grundrisse: Foundations of the critique of political economy (borrador)* (M. Nicolaus, Trans.). Penguin Books en asociación con New Left Review.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer state formation: Political geography and capacity failure in Latin America*. Yale University Press.
- Morozov, E. (2011). *The net delusion: The dark side of Internet freedom*. PublicAffairs.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Poggi, G. (1990). *The state: Its nature, development and prospects*. Stanford University Press.
- Rotberg, R. I. (2004). The failure and collapse of nation-states: Breakdown, prevention, and repair. En R. I. Rotberg (Ed.), *When states fail: Causes and consequences* (pp. 1–50). Princeton University Press.
- Rothbard, M. (1973). *For a new liberty: The libertarian manifesto*. Macmillan.
- Rousseau, J.-J. (2005). *El contrato social*. Ediciones Cátedra.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol (Eds.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge University Press.

- Spruyt, H. (1994). *The sovereign state and its competitors: An analysis of systems change*. Princeton University Press.
- Srinivasan, B. (2022). *The network state: How to start a new country*. Autoedición.
<https://thenetworkstate.com/>
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1992*. Blackwell.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

8 Estatidad: la construcción del Estado

Por Alejandro M. Estévez

En el contexto latinoamericano, Oscar Oszlak se ha consolidado como una figura clave en los estudios sobre el Estado, aportando una mirada crítica y estructuralista sobre los procesos de formación estatal en la región.

Definición

El concepto de estatidad, desarrollado por Oscar Oszlak en su obra *La formación del Estado argentino*, se refiere a la condición de «ser Estado». Se trata del proceso mediante el cual una entidad política adquiere los atributos necesarios para consolidarse como un Estado legítimo y autónomo. Este concepto resulta clave para comprender la evolución de las estructuras estatales y su capacidad para ejercer la autoridad sobre un territorio y una población determinada.

Según Oszlak, la estatidad no es un estado fijo, sino un proceso de construcción histórica en el que diversas fuerzas políticas, sociales y económicas configuran y redefinen constantemente las bases del poder estatal. La existencia del Estado se verifica en la medida en que desarrolla un conjunto de atributos esenciales que le permiten consolidar su dominio y diferenciarse de otras estructuras sociales.

Importancia

El estudio de la estatidad permite comprender cómo los Estados logran consolidarse como instituciones legítimas y eficaces. No se trata solo de la existencia de un gobierno o de la capacidad de administrar recursos, sino de la construcción de una entidad política capaz de ejercer autoridad de manera autónoma y sostenida en el tiempo. La estatalidad es clave para garantizar el orden social, la estabilidad institucional y la capacidad de los Estados para implementar políticas públicas efectivas.

Además, el análisis de la estatidad ayuda a explicar por qué algunos Estados logran consolidarse y mantener su autoridad, mientras que otros enfrentan crisis recurrentes, conflictos internos o fallas en la gobernabilidad. El enfoque de Oszlak permite evaluar los problemas que enfrentan los Estados en contextos de formación, crisis o transformación política.

Características

Para alcanzar la estatidad, un Estado debe desarrollar cuatro atributos fundamentales:

- 1 Capacidad de externalizar su poder
 - Un Estado debe ser reconocido como una entidad soberana dentro de un territorio determinado. Esto significa que ninguna otra estructura política debe disputar su autoridad dentro de sus fronteras.
 - En el ámbito internacional, este atributo implica el reconocimiento diplomático y la capacidad de representar a la comunidad política en el escenario global.
- 2 Capacidad de institucionalizar su autoridad política
 - El Estado debe crear un sistema de normas e instituciones que regulen el ejercicio del poder y definan las relaciones entre gobernantes y gobernados.
 - La existencia de un aparato jurídico-administrativo estable es clave para evitar la concentración del poder en manos de un individuo y garantizar la continuidad del Estado más allá de los cambios de gobierno.
- 3 Capacidad de diferenciarse de otras organizaciones sociales
 - Para consolidarse, el Estado debe establecer una clara separación entre su estructura y otras instituciones sociales, como la iglesia, las organizaciones comunitarias o los grupos económicos.
 - Esto implica que el aparato estatal no puede estar subordinado a intereses privados o corporativos, sino que debe actuar con autonomía relativa en la toma de decisiones y en la administración de recursos.

4 Capacidad de internalizar con éxito una identidad colectiva

- El Estado debe ser capaz de generar un sentido de identidad nacional que unifique a la población bajo una idea compartida de pertenencia política.
- Para ello, recurre a mecanismos como la educación pública, los símbolos nacionales, las narrativas históricas y las políticas de integración social, que refuerzan el sentido de comunidad y la legitimidad estatal.

A continuación, se sintetizan los cuatro atributos fundamentales que, según Oscar Oszlak, permiten evaluar el grado de estatalidad de una entidad política:

4 atributos de la estatalidad

Según Óscar Oszlak, el Estado debe desarrollar varios atributos para consolidarse y legitimarse.



Capacidad de externalizar su poder

Ser reconocida como una entidad soberana en un territorio.



Capacidad de institucionalizar su autoridad política

Establecer un sistema de normas e instituciones.



Capacidad de diferenciarse de otras organizaciones sociales

Ejercer autoridad con autonomía de intereses privados.



Capacidad de internalizar con éxito una identidad colectiva

Generar un sentido de unidad y pertenencia.

Ejemplos

El proceso de estatidad ha sido clave en diferentes momentos históricos y contextos políticos. Algunos ejemplos incluyen:

- *La formación del Estado argentino en el siglo XIX:* tras la independencia, Argentina enfrentó un largo proceso de construcción estatal que incluyó conflictos internos, disputas por el control territorial y la creación de instituciones nacionales como la Constitución de 1853.
- *La consolidación del Estado europeo moderno:* durante los siglos XVI y XVII, países como Francia e Inglaterra desarrollaron estructuras estatales centralizadas, separándose del poder feudal y estableciendo una burocracia permanente.
- *Estados fallidos en la actualidad:* en algunos países con conflictos prolongados, como Somalia o Afganistán, la falta de uno o más de estos atributos ha impedido la consolidación de un Estado estable y funcional.

Relación con otros conceptos

La estatidad está estrechamente vinculada con otros conceptos fundamentales de la administración pública y la teoría del Estado:

- *Soberanía:* un Estado debe ser capaz de ejercer control sobre su territorio sin interferencias externas.
- *Gobernabilidad:* la estatalidad influye directamente en la capacidad de un gobierno para implementar políticas y garantizar el orden social.
- *Legitimidad:* un Estado necesita ser reconocido y aceptado por su población para consolidar su autoridad.
- *Estado de derecho:* la institucionalización del poder es clave para asegurar que las decisiones gubernamentales se ajusten a normas preestablecidas y sean aplicadas de manera justa.

Críticas y debates

Si bien el concepto de estatidad de Oszlak es ampliamente utilizado en los estudios sobre formación del Estado, también ha generado debates y cuestionamientos:

- *Estados en proceso de consolidación*: algunos autores sostienen que la estatalidad no es un proceso lineal, sino que los Estados pueden avanzar y retroceder en su consolidación, dependiendo de factores políticos y económicos.
- *Estados sin un fuerte sentido de identidad colectiva*: en países con diversidad étnica o fragmentación territorial, la construcción de una identidad común puede ser un desafío y afectar la estabilidad del Estado.
- *Impacto de la globalización*: en un mundo interconectado, algunos analistas consideran que la soberanía estatal se ha visto debilitada por la influencia de organismos internacionales y actores transnacionales.

Conclusión

El concepto de estatalidad propuesto por Oscar Oszlak ofrece una perspectiva integral sobre la construcción y consolidación del Estado. A través de sus cuatro atributos fundamentales, permite entender cómo los Estados logran establecer su autoridad y mantenerse en el tiempo. Sin embargo, este proceso no es estático ni homogéneo: los Estados pueden enfrentar crisis que pongan en riesgo su estatalidad o desarrollar nuevas estrategias para fortalecer su dominio. En un contexto global de creciente interdependencia y cambios políticos, el estudio de la estatalidad sigue siendo un eje central en la teoría del Estado y la administración pública. Por eso nos preguntamos, ¿qué tan consolidada está hoy la estatalidad en los Estados latinoamericanos frente a los problemas de la desigualdad, la heterogeneidad territorial y la presión de actores transnacionales?

Bibliografía

- Centeno, M. (2002). *Blood and debt: War and the nation-state in Latin America*. Penn State University Press.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ediciones de la Universidad de Belgrano.
- Oszlak, O. (1997). *Estado y sociedad: Las nuevas reglas del juego. Reforma y Democracia*, (9), CLAD, Caracas.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1992*. Wiley-Blackwell.

9 Capacidades estatales

Por Julián Bertranou

Definición

El concepto de capacidad estatal (o de capacidades estatales en plural, como frecuentemente se utiliza) se ha constituido en uno de los principales instrumentos analíticos para aludir al desempeño de los gobiernos y de las administraciones públicas. Su uso tan frecuente y sus diversas aplicaciones han dado lugar a múltiples manifestaciones y aplicaciones que incorporan alguna cualidad al concepto: capacidades burocráticas, capacidades financieras, capacidades de planificación o evaluación, capacidades dinámicas, entre tantas otras. Y si bien su uso data de pocas décadas, se inscribe en una gran corriente de estudios sobre la estatidad y sobre el poder. En relación con este último, el concepto de capacidad se aparta de la noción de poder como dominación, de poder «sobre», de *neto cuño* weberiano (Weber 1996) y se aproxima a la idea de «empoderamiento», de poder «para» (Pierre 2005, Stone 1989).

La capacidad estatal alude a una *aptitud o habilidad de las organizaciones estatales (o público-privadas) para cumplir sus mandatos o alcanzar las metas preestablecidas* (Hilderbrand y Grindle 1997, Repetto, 2007, Bertranou 2015). Esta definición general, no obstante, no da cuenta cabalmente de todas las aplicaciones del concepto. Está asociada a uno de los dos abordajes teórico-metodológicos y empíricos que se conocen. Este abordaje asume la capacidad como una aptitud que debe relacionarse con la envergadura del mandato o de las metas que una organización debe cumplir. La capacidad no se desprende de forma absoluta, sino *en relación con la tarea a desempeñar*. En el marco de este abordaje abundan los estudios de caso. El segundo de los abordajes será mencionado en las críticas y debates.

La capacidad depende de ciertos factores, y son estos los que hay que analizar en un organismo para luego hacer valoraciones sobre la primera. Estos factores son políticos, como el grado de autonomía del organismo respecto de actores no estatales y como su legitimidad, y son burocrático-organizacionales (personal, presupuesto, tecnología, procesos, entre otros) e interorganizacionales (Bertranou 2015, 2022, Oszlak y Orellana 2001). Si

el organismo analizado tiene un alto perfil político, los cuatro factores deben ser considerados en el análisis. Si el organismo es de naturaleza operativa, son pertinentes de relevamiento los factores burocráticos e interorganizacionales.

Importancia

El concepto de capacidad estatal es crucial para evaluar las posibilidades de desempeño efectivo de las organizaciones públicas. Cabe recordar en este punto la distinción que hacía Fukuyama (2004) cuando analizaba si un Estado era fuerte o no. Distinguía entre el concepto de *alcance* del Estado y el de *fuerza*. El alcance remite a la variedad de funciones que cumple un determinado Estado (o una organización pública). Esta variedad está asociada al grado de involucramiento del Estado en las distintas esferas de la vida social, y admite distintos equilibrios, producto de las decisiones de las distintas comunidades políticas. Hay Estados que desarrollan más funciones y articulan más esferas sociales que otros, incluso de su mismo nivel de desarrollo relativo. Es el resultado de un proceso histórico distinto. La fuerza alude a la capacidad de implementar estas funciones, y se asemeja al concepto de capacidad que aquí se trata.

Más allá de las funciones que un Estado o una organización estatal deban cumplir, un aspecto crucial es indagar y actuar sobre la capacidad efectiva que tienen para poder cumplirlas. El análisis de la capacidad nos remite al estudio de la operatividad estatal y sus posibilidades de producir los resultados que se esperan de los gobiernos.

Características

Se exponen algunas características del concepto y su aplicación:

En primer lugar, la capacidad es un atributo aplicable a una *organización pública*, que, en los hechos, es un *agente*, un *actor* en el campo de las políticas públicas. También es un atributo de un *conjunto de organizaciones* que están vinculadas en la producción de un bien o servicio público. Una ley no tiene el atributo de capacidad. La capacidad es de los *actores* (organizaciones públicas, entre ellos), que actúan en el marco de esa ley y producen resultados.

En segundo lugar, la capacidad debe estimarse siempre en relación con una finalidad: un mandato, una meta, un objetivo. Mientras más precisa sea esta finalidad, más factible será estimar la existencia de una capacidad para alcanzarla.

En tercer lugar, la capacidad es un *atributo variable*, que se encuentra en distintas dosis y que es pasible de ser fortalecida, así como de ser debilitada o reducida.

En cuarto lugar, aunque podría mencionarse inicialmente, la capacidad es una *condición*, observable en las dotaciones y los modos de trabajo de una organización, para alcanzar la finalidad o lograr un resultado. Si bien la capacidad pronostica un resultado acorde con lo esperado, se trata de dos categorías diferentes, que no pueden confundirse. Los observables son diferentes, más allá de la vinculación entre ambos conceptos.

Finalmente, y en función de esta última característica, la capacidad tiene un rasgo *relacional*. Esto se refiere a que los requerimientos de capacidad (las dotaciones y procesos) deben relacionarse con el grado de cooperación social existente. En ese sentido, si una población es proclive a cumplir voluntariamente con ciertas disposiciones normativas, los requerimientos para asegurar capacidad serán menores que los de una población que expresa cierta resistencia a este cumplimiento.

Ejemplos

Se puede ejemplificar en términos de posibles estudios a emprender para valorar las capacidades existentes de determinados organismos públicos. Un primer ejemplo podría ser el de indagar qué capacidad tiene el Ministerio de Salud de la Nación para garantizar la implementación de un programa de vacunación que contempla un conjunto mínimo de vacunas para toda una población destinataria. Una mejor evaluación debería identificar claramente qué vacunas son las que hay que considerar y cuál es la población destinataria estimada. Otro ejemplo sería el de estimar la capacidad de un conjunto de organizaciones públicas del nivel nacional y subnacional, entre ellas, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, para promover las exportaciones argentinas. En este caso,

es necesario estimar la capacidad que surge del accionar conjunto de estas organizaciones.

De la bibliografía se pueden extraer innumerables casos estudiados. Depetris (2021) estudia la capacidad de la Aduana argentina para fiscalizar actividades de narcotráfico. Bertranou (2022) estudia las capacidades de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) para fiscalizar los servicios ferroviarios de su competencia. Oszlak (2005) estudió las capacidades de organismos reguladores en el marco de distintas políticas sectoriales de los años 90 en Argentina.

Relación con otros conceptos

La capacidad es un atributo organizacional que se relaciona con distintos componentes organizacionales y con distintas fases en la producción de políticas públicas.

Por lo pronto, distintos activos y dotaciones organizacionales como el presupuesto, la tecnología o el talento humano, que tienen sus propios marcos legales y sus propios mecanismos de registro, son a su vez, activos de capacidad. Asimismo, los requerimientos de capacidad operativa, identificados a partir de indicadores y fórmulas de trabajo, se relacionan con las metas organizacionales, y también con el presupuesto.

La capacidad es un atributo que puede evaluarse en todo el ciclo de las políticas públicas: existe una capacidad de planificación o diseño, como una capacidad para la implementación de políticas. La capacidad está también en la base de la cadena de valor público (Sotelo, 2012), a través de los recursos y procesos de trabajo.

Críticas y debates

Tal lo mencionado anteriormente, existe un segundo abordaje teórico-metodológico y empírico de amplia difusión, en especial asociado a los estudios de formación y fortalecimiento de los Estados. Este abordaje considera la capacidad como un atributo (una aptitud) que se desprende de la existencia de algún rasgo organizacional específico: dada la presencia de este rasgo o cualidad (por ejemplo, la presencia de un servicio civil de carrera, el porcentaje de recaudación propia o el alcance territorial del

Estado), se deduce que la organización tiene capacidad (general o específica). Este abordaje facilita estudios comparados, en la medida en que, si es posible distinguir algún rasgo institucional específico a lo largo de un conjunto de casos, entonces sería posible concluir acerca de la presencia del atributo de capacidad y sus resultados. La clave en estos análisis es fundamentar conceptual y empírica la relación entre un determinado rasgo y una capacidad general resultante (ver Chudnovsky, 2015, para estudios sobre capacidad financiera o burocrática).

Otra cuestión también importante a la hora de valorar la capacidad en los estudios de caso, tiene que ver con la variedad de factores que conforman la capacidad (o la ausencia de ella) y cómo se ponderan todos estos factores en una valoración general. La clave es la de incluir la evidencia sobre estos factores en el marco de los procesos de trabajo que culminan en la producción de bienes y servicios. En función de los productos esperados, se analizan los procesos de trabajo y las dotaciones de factores disponibles que pueden afectar estos procesos.

Conclusión

La capacidad de las organizaciones públicas es una condición fundamental para asegurar los resultados que un gobierno espera de sus intervenciones o políticas públicas. En ese sentido, analizar la aptitud que tienen las organizaciones para abordar y cumplir sus obligaciones es imprescindible para estimar las posibilidades de éxito de una intervención y para producir las modificaciones necesarias para garantizar los logros.

Si bien la capacidad no es el único factor que interviene en los logros públicos, ya que deben considerarse también aspectos como el ambiente político, el contexto social y económico, la eventual resistencia de los destinatarios o eventos no previstos, el desarrollo de esta capacidad es una de las herramientas más efectivas para avanzar en el cumplimiento de objetivos. Identificar los factores que la afectan es un primer paso para poder modificar favorablemente la incidencia de estos factores.

Bibliografía

Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4). FLACSO Argentina.

- Bertranou, J. (2022). Alcances y limitaciones de las capacidades de fiscalización ferroviaria de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte. En F. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Chudnovsky, M. (Comp.). (2015). *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Depetris, J. (2021). «Intervenciones quirúrgicas»: Las herramientas del Estado para sabotear «con éxito» las organizaciones criminales digitales. *Estado Abierto*, 6(1), 81–106.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B.
- Hilderbrand, M., & Grindle, M. (1997). Building state capacity in the public sector: What can be done? En M. Grindle (Ed.), *Getting good government: Capacity building in the public sectors of developing countries*. Harvard University Press.
- Oszlak, O. (2005). Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: De Menem a Kirchner. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD, Santiago de Chile.
- Oszlak, O., & Orellana, E. (2001). *El análisis de la capacidad institucional: Aplicación de la metodología SADCI* [Documento de trabajo].
- Pierre, J. (2005). ¿«Poder para» o «poder sobre»? Repensando la fuerza del Estado. *Reforma y Democracia*, (32).
- Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas... o la búsqueda del 'tesoro perdido' de la política social latinoamericana. En G. Alonso (Ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Prometeo Libros.
- Sotelo, J. (2012). Cadena de valor público y planteamiento estratégico: Limitaciones y virtudes del modelo. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD, Cartagena, Colombia.
- Stone, C. N. (1989). *Regime politics: Governing Atlanta 1946–1988*. University Press of Kansas.
- Weber, M. (1996). *Economía y sociedad* (2.^a ed.). Fondo de Cultura Económica.

10 Administración

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

La administración es el proceso por el cual se planifican, organizan, dirigen y controlan los recursos disponibles para alcanzar objetivos de manera eficiente y efectiva. Estos recursos incluyen factores humanos, financieros, materiales y tecnológicos, cuya gestión coordinada permite optimizar el desempeño de las organizaciones. En el ámbito de la administración pública, este proceso adquiere una dimensión específica al enfocarse en la gestión de los recursos estatales para la provisión de bienes y servicios públicos, la implementación de políticas y la promoción del bienestar general.

A diferencia de la administración privada, que se orienta a la rentabilidad y competitividad en el mercado, la administración pública se estructura sobre bases normativas y burocráticas, priorizando la creación de valor público y la atención de las demandas sociales. Actúa como un nexo entre el Estado y la ciudadanía, traduciendo las necesidades colectivas en acciones concretas a través de una organización sustentada en normas, procedimientos y capacidad de adaptación al cambio.

Importancia

La administración es el mecanismo que permite al Estado cumplir sus funciones esenciales, tales como garantizar derechos, proveer servicios públicos y dar respuesta a las demandas ciudadanas. Su eficiencia impacta directamente en la calidad de vida de la población, ya que influye en la provisión de salud, educación, seguridad y otros servicios esenciales. Además, una administración transparente y responsable contribuye a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y promueve la cohesión social.

Desde una perspectiva económica y social, la administración es un motor para el desarrollo sostenible, articulando recursos y acciones destinadas a abordar problemas estructurales. Su capacidad para fomentar la innovación y la eficiencia también tiene un impacto directo en la

competitividad nacional, al generar un entorno propicio para la inversión y el emprendimiento.

Características

La administración se define por su carácter normativo, ya que opera bajo un marco jurídico que garantiza su legitimidad y orientación hacia el interés público. Su enfoque racional prioriza la toma de decisiones basada en evidencia y análisis de datos, maximizando la eficiencia y eficacia de la gestión.

Su estructura jerárquica establece niveles claros de autoridad y responsabilidad, lo que facilita la coordinación y el control organizativo. La burocracia, entendida como un sistema de reglas y procedimientos estandarizados, busca garantizar la imparcialidad y consistencia en la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, este marco formal debe equilibrarse con la necesidad de flexibilidad e innovación.

El profesionalismo es un principio clave de la administración, exigiendo servidores públicos capacitados y especializados. Su enfoque ciudadano la orienta hacia la generación de valor público, respondiendo a las necesidades de la sociedad. La transparencia y la rendición de cuentas garantizan el acceso a la información y fortalecen la confianza en la gestión estatal. Finalmente, la adaptabilidad a entornos dinámicos impulsa la incorporación de tecnologías y metodologías modernas para optimizar su desempeño.

Ejemplos

La administración pública se materializa en distintas prácticas y políticas. La planificación y organización de recursos es una función central, permitiendo la asignación eficiente de fondos, personal e infraestructura para garantizar el cumplimiento de objetivos estatales. La elaboración de normativas organizativas y políticas públicas es otro ejemplo clave, ya que define las reglas y directrices para la acción gubernamental.

El diálogo con la sociedad es una herramienta fundamental para conocer las necesidades ciudadanas y diseñar respuestas adecuadas. Además, la implementación de sistemas de compras públicas transparentes y eficien-

tes contribuye a optimizar el gasto público y prevenir la corrupción. La creación de plataformas de datos abiertos facilita la rendición de cuentas y promueve el control ciudadano sobre la gestión estatal. Finalmente, los procesos de transición entre gobiernos permiten garantizar la continuidad administrativa y la estabilidad institucional.

Relación con otros conceptos

La administración se vincula estrechamente con la gestión pública, ya que esta representa su componente operativo, encargado de la ejecución de políticas y servicios estatales. Es también el instrumento esencial para la implementación de políticas públicas, asegurando su viabilidad técnica y operativa.

Desde una perspectiva de gobernanza, la administración juega un papel clave en la articulación de la cooperación entre actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones. El concepto de valor público está estrechamente ligado a la administración, ya que su principal objetivo es satisfacer las expectativas y necesidades de la sociedad. La relación con el Gobierno Abierto radica en su capacidad para fortalecer la transparencia y la participación ciudadana. Finalmente, aunque la administración se apoya en la burocracia para garantizar orden y previsibilidad, debe buscar un equilibrio entre formalidad, flexibilidad e innovación.

Críticas y debates

A pesar de su importancia, la administración pública enfrenta críticas y problemas constantes. La ineficiencia es una de las principales preocupaciones, ya que la lentitud en los procesos administrativos y la burocratización excesiva pueden obstaculizar la gestión estatal. La corrupción es otro problema estructural, generado por la falta de transparencia y mecanismos de control efectivos.

La politización de la administración puede comprometer su objetividad y profesionalismo, afectando la calidad de las decisiones gubernamentales. Además, la resistencia al cambio dentro del aparato estatal dificulta la adopción de innovaciones tecnológicas y metodológicas. La falta de profesionalización de los servidores públicos es un obstáculo adicional,

al igual que los problemas en la digitalización, que requieren inversión y transformaciones culturales en la gestión pública.

Conclusión

La administración es un pilar fundamental del funcionamiento estatal, ya que permite la provisión de bienes y servicios públicos y garantiza la respuesta a las necesidades sociales. Para que sea efectiva, debe equilibrar la estabilidad que proporciona la burocracia con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios sociales y tecnológicos. La profesionalización del sector público, la incorporación de tecnología y el enfoque en el ciudadano son factores clave para fortalecer la administración y su impacto en la sociedad.

Bibliografía

- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/91817/cadenas-de-valor-y-ecosistema-digital>
- Isuani, F. (2022). Introducción. En F. Isuani (Comp.), *Estudios sobre capacidades burocráticas*. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

11 Funciones de la Nación

Por Gabriel Jurina

Definición

En el sistema federal argentino, las funciones de la Nación están establecidas por la Constitución Nacional y se expresan a través de competencias exclusivas, concurrentes y complementarias, en articulación con las provincias y los municipios (Constitución Nacional Argentina, 1994, arts. 1, 75, 121, 124). Las funciones exclusivas son ejercidas únicamente por el gobierno nacional —como las relaciones exteriores o la defensa—, mientras que las concurrentes son compartidas con otros niveles del Estado, por ejemplo, en educación o salud. Las funciones complementarias refieren a la posibilidad de que la Nación fije marcos normativos generales, dejando la implementación en manos de las jurisdicciones locales.

El principio federal que estructura esta distribución busca combinar descentralización con coordinación, reconociendo la autonomía de las provincias pero asegurando al mismo tiempo la unidad política, económica y social del país. La administración pública nacional, en este marco, cumple un papel rector en la elaboración de políticas, la asignación de recursos y la provisión de bienes públicos esenciales.

Importancia

Las funciones de la Nación son fundamentales para garantizar el orden institucional, la protección de derechos fundamentales y la cohesión territorial. En un país de gran heterogeneidad regional, el gobierno nacional asume responsabilidades estratégicas para evitar desigualdades extremas y promover un desarrollo más equilibrado.

Podemos sintetizar sus principales funciones en cinco grandes dimensiones:

- Unidad y cohesión nacional: asegura una gobernabilidad coordinada entre regiones y niveles de gobierno (arts. 1 y 5).
- Defensa y soberanía: control de las fuerzas armadas y resguardo de las fronteras nacionales (arts. 75 inc. 27; 99 inc. 16).

- Regulación económica y fiscal: gestión del presupuesto, la recaudación tributaria y la política monetaria nacional (arts. 75 incs. 2, 6 y 8).
- Garantía de derechos fundamentales: promoción de derechos humanos, libertades públicas y equidad jurídica (arts. 14, 14 bis, 16 y 75 inc. 22).
- Desarrollo y modernización del Estado: impulso de reformas institucionales y tecnológicas para mejorar la gestión pública (arts. 75 incs. 18 y 19).

Características

Las funciones nacionales presentan rasgos propios que permiten distinguirlas dentro del sistema federal

- Competencias exclusivas: en áreas críticas como defensa, relaciones exteriores, política monetaria o comercio interprovincial. Solo pueden ser ejercidas por el gobierno nacional.
- Competencias concurrentes: compartidas con provincias o municipios. Exigen mecanismos de planificación y coordinación conjunta en salud, educación, seguridad social, ciencia y tecnología.
- Facultades regulatorias: el Congreso Nacional dicta normas de alcance general para garantizar el funcionamiento armónico del sistema jurídico y administrativo en todo el país (art. 75 inc. 12).
- Administración mixta: el aparato nacional se compone de estructuras centralizadas (ministerios y secretarías) y descentralizadas (entes autárquicos, empresas públicas, agencias).
- Instrumentos de articulación interjurisdiccional: la Nación coordina políticas mediante convenios, fondos con transferencia condicionada, sistemas de información compartidos y consejos federales como el COFESA (salud), el Consejo Federal de Educación, o el COFEMA (ambiente).

Ejemplos

Estos ejemplos ilustran la diversidad de las funciones nacionales:

- Defensa nacional: organización de las Fuerzas Armadas y la política de seguridad exterior.

- Política monetaria: a través del Banco Central, la Nación regula la emisión monetaria y la estabilidad macroeconómica.
- Infraestructura: planificación y ejecución de obras como rutas nacionales, puertos y aeropuertos.
- Educación: financiamiento y planificación de universidades nacionales, y establecimiento de pautas educativas generales.
- Salud pública: programas federales de vacunación y regulación de la industria farmacéutica.
- Cambio climático: establecimiento de estándares mínimos de protección ambiental, con participación de las provincias (art. 41 CN).

En una comparación internacional, se observa que estas funciones nacionales se corresponden con las que ejercen los niveles centrales en otros Estados federales, como Brasil, México o Estados Unidos, donde también se combinan competencias exclusivas con mecanismos de articulación entre niveles para preservar la unidad nacional sin debilitar el poder local.

Críticas y debates

El rol de la Nación no está exento de tensiones. Uno de los principales debates gira en torno al equilibrio entre centralización y autonomía. En contextos de crisis, como durante la pandemia de COVID-19, se evidenciaron choques entre decisiones nacionales y potestades provinciales, especialmente en materia sanitaria.

También se cuestiona la superposición de competencias, que puede derivar en burocracia duplicada, conflictos de atribuciones y pérdida de eficacia. Esto se agrava por una coordinación interjurisdiccional deficiente o informal.

Otro foco de debate es la distribución de los recursos fiscales. El sistema de coparticipación federal —tema que será tratado en un apartado específico de este libro— es considerado por muchos actores provinciales como inequitativo o desactualizado, generando reclamos por mayor autonomía financiera.

Además, se discute la eficiencia del gasto nacional: la multiplicación de estructuras estatales, programas sin evaluación y solapamientos administrativos comprometen la sostenibilidad del sistema.

Desde el punto de vista teórico, algunos analistas señalan que el federalismo argentino no ha logrado consolidar un modelo de gobernanza multinivel efectiva, como los propuestos por Falleti (2010) o Arretche (2012), donde la cooperación institucional y la claridad funcional son clave. En este sentido, se ha propuesto avanzar hacia mecanismos más estables de planificación federal, como agencias mixtas o pactos interjurisdiccionales vinculantes.

Conclusión

Las funciones de la Nación son esenciales para el equilibrio y el funcionamiento del Estado federal argentino. A través de su intervención se garantiza la protección de derechos, la cohesión territorial, la regulación macroeconómica y la provisión equitativa de servicios esenciales. Pero su eficacia depende de la calidad de la articulación intergubernamental, de la racionalidad del gasto y de una clara delimitación funcional.

Una Nación fuerte no implica centralismo. Implica capacidad de coordinar sin absorber, de planificar con las jurisdicciones, y de garantizar derechos sin desconocer autonomías. En tiempos de desigualdades crecientes y crisis institucionales, el fortalecimiento de estas funciones nacionales —con criterios de equidad, eficiencia y transparencia— es una tarea urgente y continua. En este marco, avanzar hacia formas institucionalizadas de cooperación entre niveles de gobierno podría mejorar la gobernabilidad y aumentar la legitimidad de las decisiones públicas.

Tipología de funciones de la Nación

Tipo de función	Ejemplo	Nivel de participación
Exclusiva	Defensa nacional	Nación únicamente
Concurrente	Educación, salud	Nación + provincias

Tipo de función	Ejemplo	Nivel de participación
Complementaria	Normas generales en ambiente	Nación regula / provincias implementan
Coordinadora	Planificación del desarrollo social	Nación articula con provincias y municipios

Bibliografía

Cao, H., Blutman, C., Estévez, A. M., & Iturburu, M. (2011). *Introducción a la administración pública: Nación, provincias y municipios*. Editorial Biblos.

Constitución Nacional Argentina. (1994).

Elazar, D. (1997). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.

Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press.

Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 1. Fundación de Derecho Administrativo.

Oszlak, O. (1999). *La reforma del Estado en América Latina: Contexto, estrategias y actores*. CLAD.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2016). *The politics of bureaucracy*. Routledge.

Raimundo Da Silva, M. (2013). *Marta Teresa da Silva Arretche. Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz.

12 Funciones de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Por Gabriel Jurina

Definición

Las provincias argentinas constituyen las unidades político-territoriales que integran el Estado federal, con soberanía para organizar sus propias instituciones, dictar normas, recaudar tributos y administrar sus recursos. Esta autonomía está reconocida en la Constitución Nacional, que establece que las provincias conservan todos los poderes no delegados expresamente a la Nación. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), por su parte, posee un régimen especial que le otorga autonomía política y competencias propias, aunque con ciertas limitaciones derivadas de su condición constitucional singular. Si bien no se equipara totalmente a una provincia, participa del régimen federal y cumple funciones similares en la gestión pública.

Importancia

Las provincias y la CABA desempeñan un papel esencial en el funcionamiento del federalismo argentino. Su importancia radica en varias dimensiones

- Autonomía territorial y funcional: permiten la descentralización de funciones estatales y la adaptación de políticas públicas a contextos locales.
- Legitimación del poder nacional: estructuran la representación territorial en el Congreso (especialmente en el Senado) y equilibran el poder entre regiones.
- Eficiencia en la gestión pública: acercan la administración al ciudadano y favorecen una implementación más contextualizada de los programas públicos.
- Fortalecimiento democrático: son espacios institucionales donde se ejercen derechos políticos, se desarrollan liderazgos locales y se consolidan sistemas republicanos en cada jurisdicción.

Marco normativo

El ordenamiento constitucional argentino establece con claridad la autonomía provincial, reconociendo a las provincias como pilares fundamentales del federalismo. Esta arquitectura institucional se encuentra respaldada por artículos específicos de la Constitución Nacional que garantizan su autogobierno, la organización de sus instituciones y el ejercicio de competencias no delegadas a la Nación. A continuación, se enumeran los principales artículos que conforman este marco jurídico:

- Artículo 1: declara a la Nación Argentina como una república federal compuesta por provincias.
- Artículo 5: obliga a las provincias a asegurar instituciones republicanas con división de poderes.
- Artículo 6: reconoce la capacidad de dictar sus propias constituciones.
- Artículos 121 al 129: reafirman que las provincias conservan todos los poderes no delegados.
- Artículo 129: otorga autonomía a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo un estatuto especial y con competencias propias.

Este conjunto de disposiciones conforma la base legal sobre la que se construyen las relaciones entre Nación y provincias, y justifica su capacidad para dictar políticas propias dentro de sus jurisdicciones.

Estructura institucional

Tanto las provincias como la CABA organizan sus poderes públicos conforme al principio de división de poderes

- Poder Ejecutivo: en manos de un gobernador (o jefe de gobierno en CABA) elegido por voto popular directo.
- Poder Legislativo: legislaturas provinciales (unicamerales o bicamerales) con competencia normativa en sus territorios.
- Poder Judicial: cada provincia posee su sistema judicial autónomo, encabezado por una Corte o Tribunal Superior.

Financiamiento

Los recursos fiscales de provincias y CABA provienen de cuatro fuentes principales:

- 1 Impuestos provinciales: como Ingresos Brutos, Inmobiliario, Automotor y Sellos.
- 2 Coparticipación federal: transferencias automáticas de la Nación según la Ley N° 23 548.
- 3 Transferencias no automáticas: fondos nacionales asignados para programas específicos, emergencias o convenios.
- 4 Endeudamiento público: mediante emisión de bonos o préstamos con el Estado nacional o agencias internacionales.

Ejemplos

El siguiente cuadro resume datos clave que muestran la diversidad de estructuras institucionales, niveles de representación y dependencia fiscal entre provincias:

Jurisdicción	Sen. Nac.	Dip. Nac.	Leg. Prov.	% Aporte al PBI Nac.	Ing. por Imp. Propios	Ing. por Regalías y otros Rec. Propios	Ing. por Coparticipación Fed.	Ing. por Trans. no Aut.
Buenos Aires	3	70	92	35 %	43 %	3 %	44 %	10 %
CABA	3	25	60	24 %	77 %	7 %	10 %	6 %
Córdoba	3	18	70	8 %	31 %	10 %	54 %	5 %
Santa Fe	3	19	50	8 %	29 %	4 %	58 %	9 %
Mendoza	3	10	48	5 %	27 %	14 %	51 %	8 %
Tucumán	3	9	49	3 %	23 %	2 %	68 %	7 %
Entre Ríos	3	9	34	3 %	21 %	7 %	66 %	6 %
Salta	3	7	60	2 %	21 %	9 %	66 %	4 %
Chaco	3	7	32	1.5 %	12 %	4 %	76 %	8 %

Jurisdicción	Sen. Nac.	Dip. Nac.	Leg. Prov.	% Aporte al PBI Nac.	Ing. por Imp. Propios	Ing. por Regalías y otros Rec. Propios	Ing. por Coparticipación Fed.	Ing. por Trans. no Aut.
Corrientes	3	7	30	1.5 %	12 %	2 %	80 %	6 %
Misiones	3	7	40	1.5 %	32 %	2 %	57 %	9 %
Santiago del Estero	3	7	40	1.5 %	10 %	3 %	80 %	7 %
San Juan	3	6	36	2 %	12 %	9 %	74 %	5 %
Jujuy	3	6	48	1.5 %	12 %	3 %	77 %	8 %
Río Negro	3	5	46	1.5 %	22 %	11 %	63 %	4 %
Neuquén	3	5	35	3 %	27 %	46 %	24 %	3 %
Formosa	3	5	30	1 %	7 %	2 %	82 %	9 %
Chubut	3	5	27	2 %	22 %	34 %	42 %	2 %
San Luis	3	5	43	1.5 %	18 %	4 %	66 %	12 %
Catamarca	3	5	41	1 %	10 %	9 %	74 %	7 %
La Rioja	3	5	36	1 %	8 %	2 %	69 %	21 %
La Pampa	3	5	30	1 %	23 %	13 %	59 %	5 %
Santa Cruz	3	5	24	1.5 %	18 %	31 %	46 %	5 %
Tierra del Fuego	3	5	15	1 %	20 %	24 %	52 %	4 %

Relación con otros conceptos

Las funciones de provincias y CABA se vinculan estrechamente con:

- Coparticipación fiscal: principal fuente de financiamiento de la gestión subnacional (ver capítulo específico).
- Federalismo y descentralización: estas entidades expresan el principio de autonomía institucional en el sistema federal.

- **Gobernanza multinivel:** su articulación con la Nación y los municipios es fundamental para lograr eficacia en políticas complejas.
- **Desigualdades territoriales:** las diferencias fiscales y estructurales entre provincias condicionan el desarrollo y la equidad.

Comparativamente, el modelo argentino puede asociarse con sistemas federales como los de Brasil, Estados Unidos o India, donde los estados subnacionales tienen amplias competencias, aunque también se enfrentan a tensiones similares por la distribución de recursos, la articulación intergubernamental y los niveles de autonomía real.

Críticas y debates

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires enfrentan diversas críticas que revelan tensiones persistentes en el funcionamiento del federalismo argentino. Uno de los cuestionamientos más relevantes es la desigualdad fiscal: existen brechas significativas entre las jurisdicciones en términos de recursos propios, capacidad de recaudación y eficiencia administrativa. Esta situación se refleja en que algunas provincias, como Formosa o La Rioja, dependen en más de un 70 % de transferencias nacionales, mientras que otras, como CABA o Neuquén, tienen estructuras fiscales más autosuficientes.

Otra crítica frecuente apunta a la gestión ineficiente del aparato estatal provincial. Se señala el sobredimensionamiento del empleo público, particularmente en provincias del Norte Grande, donde el Estado es el principal empleador. En algunos casos, esto ha derivado en estructuras clientelares que debilitan la profesionalización administrativa.

También se cuestiona la falta de independencia del poder judicial provincial. Informes de organizaciones de la sociedad civil han advertido sobre la utilización política de las justicias locales, la concentración de poder en los ejecutivos provinciales y la baja transparencia en la designación de jueces.

Conclusión

Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son actores centrales en la arquitectura del federalismo argentino. Cumplen funciones esenciales en la provisión de servicios públicos, la representación territorial,

la descentralización administrativa y la sostenibilidad democrática. Sin embargo, los desafíos estructurales persisten: desigualdades regionales, dependencia fiscal, fragmentación institucional y la necesidad de modernizar estructuras administrativas.

El fortalecimiento del rol de estas entidades requiere políticas de desarrollo federal equilibrado, incentivos a la responsabilidad fiscal, mejoras en la transparencia y mecanismos eficaces de articulación con la Nación. Un federalismo robusto no se logra solo con autonomía formal, sino con capacidades efectivas para gobernar en beneficio de la ciudadanía. Avanzar hacia nuevos pactos federales, fortalecer los espacios de coordinación interjurisdiccional y revisar los mecanismos de asignación de recursos son pasos necesarios para revitalizar el federalismo argentino en el siglo XXI, pero se debe reconocer que es una tarea fundamentalmente política y que tiene que ser realizada buscando conjugar consensos políticos indispensables con conocimientos técnicos.

Bibliografía

- Cao, H., & Vaca, Á. (2018). ¿Qué es lo distintivo de lo federal en lo político institucional? *Revista de Políticas Sociales*, (6).
- Cao, H., Blutman, C., Estévez, A. M., & Iturburu, M. (2011). *Introducción a la administración pública: Nación, provincias y municipios*. Universidad de Buenos Aires.
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2004). Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL*.
- Constitución Nacional Argentina. (1994).
- Favaro, O., & Cao, H. (2005). Los estados provinciales: Una conceptualización provisoria. En *Sujetos sociales y política*. CEHEPYC, Universidad Nacional del Comahue.
- Mauro, S., Ortiz de Rozas, V., & Paratz, M. (2016). *Política subnacional en Argentina: Enfoques y problemas*. CEAP.
- Zuccherino, R. (1992). *Tratado de derecho federal, estadual y municipal*.

13 Función de los municipios

Por Gabriel Jurina

Definición

Los municipios son entidades administrativas con delimitación territorial propia, situadas dentro de una provincia, que poseen basamento jurídico y capacidad económica para responder a las necesidades de sus habitantes. Representan el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y cumplen funciones clave en la provisión de servicios públicos, la regulación del espacio urbano y la promoción del desarrollo comunitario. Su proximidad física y simbólica con los vecinos los convierte en actores fundamentales del entramado estatal argentino.

Importancia

En el contexto del federalismo argentino, los municipios —junto a otras formas de gobierno local sin jerarquía municipal— constituyen el tercer nivel de la administración pública. Su rol es crucial para la gobernabilidad local, no solo por su cercanía con la población, sino también por las competencias que ejercen en múltiples áreas. En primer lugar, son la instancia gubernamental más cercana a la ciudadanía, lo que les permite canalizar demandas sociales, facilitar el acceso a los servicios y promover la participación vecinal. Esta proximidad funcional favorece una lectura directa de las necesidades locales y una intervención estatal más sensible.

Además, los municipios juegan un papel relevante en los procesos de descentralización, al permitir que políticas públicas diseñadas a nivel nacional o provincial se implementen con mayor eficacia y adaptabilidad. Muchos municipios, especialmente aquellos con mayor densidad poblacional, han adquirido progresivamente autonomía política, económica y administrativa, fortaleciendo su capacidad institucional para gestionar su propio desarrollo. Asimismo, cumplen funciones esenciales en la planificación urbana, el ordenamiento del territorio, la regulación del uso del suelo y la sostenibilidad ambiental. Por último, su labor cotidiana en la prestación de servicios básicos —como la recolección de residuos, el alumbrado o el transporte— resulta indispensable para la vida urbana y rural en todo el país.

Marco normativo

El régimen municipal se encuentra consagrado en la Constitución Nacional, que en su artículo 5 establece que cada provincia debe garantizar la existencia de gobiernos locales, y en el artículo 123 —incorporado en la reforma de 1994— reconoce expresamente la autonomía municipal. A partir de esta habilitación constitucional, cada provincia regula su sistema municipal mediante su constitución y las correspondientes leyes orgánicas, determinando la existencia de municipios y otras figuras como comunas, comisiones de fomento o juntas vecinales.

Las legislaturas provinciales dictan las Leyes Orgánicas Municipales, que regulan la estructura institucional, las competencias, las fuentes de financiamiento y los mecanismos de control. Algunos municipios, especialmente aquellos con autonomía plena, cuentan además con Cartas Orgánicas propias que definen su organización interna y establecen normas de funcionamiento específicas para sus órganos de gobierno.

Estructura institucional

La división de poderes a nivel municipal reproduce, en términos básicos, el principio republicano. El Poder Ejecutivo está encabezado por un intendente elegido por voto directo, quien conduce la administración y cuenta con un gabinete compuesto por secretarios y funcionarios de segundo rango. El Poder Legislativo se ejerce a través del Concejo Deliberante o Municipal, cuyos integrantes —los concejales— también son electos por sufragio popular.

En el ámbito judicial, los municipios no poseen un poder autónomo. Sin embargo, existen organismos de competencia local como los Juzgados de Faltas —que sancionan infracciones a las normas municipales—, las oficinas de mediación comunitaria para la resolución de conflictos vecinales y, en muchos casos, la Justicia de Paz, que depende administrativamente de los poderes judiciales provinciales.

Financiamiento

Los ingresos de los municipios provienen de diversas fuentes reguladas por las constituciones y leyes provinciales. La tributación local incluye tasas por servicios prestados, derechos de habilitación, contribuciones

por mejoras, multas y tarifas por ocupación del espacio público. A estos ingresos propios se suman los fondos transferidos desde los gobiernos provinciales y nacionales. Estas transferencias pueden ser automáticas, como la coparticipación federal y provincial, o no automáticas, como los subsidios especiales, aportes para programas con destino específico, o convenios de cooperación interjurisdiccional. Algunos municipios, especialmente los de mayor escala, también acceden a créditos o endeudamiento para financiar proyectos de infraestructura o desarrollo local.

Funciones tradicionales

Históricamente, los municipios han asumido funciones en áreas esenciales para la vida cotidiana. Entre ellas se destacan los servicios públicos básicos, como la recolección de residuos, el alumbrado público, la pavimentación, el mantenimiento de caminos rurales, la provisión de agua y cloacas, y la gestión de cementerios. También intervienen en el ordenamiento territorial, regulando construcciones, habilitando comercios e industrias, administrando catastros, y estableciendo normas sobre el uso del espacio urbano.

Asimismo, tienen un rol fiscalizador sobre la sanidad, el transporte comunal, la ocupación de la vía pública y la seguridad vial. En términos sociales, algunos municipios prestan atención primaria de la salud, gestionan albergues para adultos mayores o personas en situación de calle, y articulan acciones frente a emergencias climáticas o sociales. Estas competencias, que podrían definirse como «clásicas», siguen siendo el núcleo operativo de la mayoría de los gobiernos locales, sobre todo en contextos con recursos limitados.

Nueva agenda municipal

En las últimas décadas, los municipios han ampliado su campo de acción con nuevas funciones que responden a problemáticas emergentes. Por ejemplo, en materia de seguridad ciudadana, varias localidades han creado cuerpos de policía municipal, implementado patrullaje urbano y desarrollado sistemas de videovigilancia. En el área ambiental, asumen responsabilidades en el tratamiento de residuos, el control de basurales, y la promoción de políticas de protección ecológica.

También han desplegado programas de desarrollo económico local, incentivando el emprendedurismo, fomentando la economía social y colaborando con pymes mediante asesoramiento técnico o financiamiento. En el campo de la inclusión social, muchos gobiernos municipales impulsan políticas de género, acciones con jóvenes, adultos mayores y colectivos en situación de vulnerabilidad. Además, se han incorporado iniciativas en educación, cultura y deporte, incluyendo becas estudiantiles, actividades recreativas, apoyo escolar y espacios culturales comunitarios. Esta «nueva agenda» representa un salto cualitativo en las responsabilidades municipales, muchas veces asumidas sin una asignación proporcional de recursos.

Acciones concurrentes

Los municipios trabajan de forma articulada con las provincias y la Nación en múltiples áreas. En alianza con ambos niveles, participan en grandes obras de infraestructura, políticas de salud pública, programas de desarrollo económico y planificación territorial. Con las provincias, cooperan además en materia de turismo, protección del patrimonio cultural, promoción del deporte y seguridad ciudadana. Esta articulación interjurisdiccional exige coordinación técnica, planificación compartida y financiamiento combinado.

Ejemplos

El siguiente cuadro sintetiza la denominación, jerarquización y formas de gobierno local existentes en cada provincia argentina, diferenciando entre municipios y otras figuras con menor nivel institucional:

Provincia	Denom. de los Gob.Loc. con jerarquía municipal		Denom. de los Gob.Loc. sin jerarquía municipal	
Buenos Aires	Partidos-Municipios	135	---	---
Catamarca	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	36	---	---
Chaco	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	70	Delegaciones de Servicios Rurales	8
Chubut	Municipios (1ª y 2ª categoría)	23	Comisiones de Fomento Comunas Rurales	24
Córdoba	Municipios	257	Comunas	170

Provincia	Denom. de los Gob.Loc. con jerarquía municipal		Denom. de los Gob.Loc. sin jerarquía municipal	
Corrientes	Municipios	77	---	---
Entre Ríos	Municipios	83	Comunas de 1ª y 2ª categoría Centros Rurales (2ª a 4ª categoría)	157
Formosa	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	27	Comisiones de Fomento Juntas Vecinales Provinciales	18
Jujuy	Municipios	27	Comisiones Municipales	36
La Pampa	Municipios	61	Comunas Comisiones de Fomento	19
La Rioja	Departamentos-Municipios	18	---	---
Mendoza	Departamentos-Municipios	18	---	---
Misiones	Municipios (1ª y 2ª categoría)	77	---	---
Neuquén	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	36	Comisiones de Fomento	21
Rio Negro	Municipios	39	Comisiones de Fomento	35
Salta	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	31	---	---
San Juan	Departamentos-Municipios	19	---	---
San Luis	Municipios	26	Comisiones Municipales	41
Santa Cruz	Municipios	15	Comisiones de Fomento	5
Santa Fe	Municipios (1ª y 2ª categoría)	59	Comunas	306
Sgo. del Estero	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	28	Comisiones Municipales (categorías A y B)	137
Tierra del Fuego	Municipios	3	---	--
Tucumán	Municipios (1ª, 2ª y 3ª categoría)	19	Comunas Rurales (1ª, 2ª y 3ª categoría)	93
TOTAL	Con jerarquía municipal	1213	Sin jerarquía municipal	1069

Relación con otros conceptos

El rol de los municipios se articula con varios de los conceptos centrales del estudio de la administración pública y del funcionamiento del Estado

federal argentino. En primer lugar, su funcionamiento depende en gran medida del sistema de coparticipación fiscal, que establece los mecanismos de distribución de recursos entre Nación, provincias y gobiernos locales. La eficiencia, equidad y previsibilidad de ese sistema incide directamente en la capacidad de los municipios para planificar políticas públicas sostenibles.

Asimismo, el municipio representa la expresión más concreta del principio de descentralización, al trasladar funciones y decisiones al nivel más próximo a la ciudadanía. Esta descentralización puede ser administrativa, política o fiscal, y requiere marcos normativos claros y recursos adecuados para ser efectiva. Aquí se vincula también con el concepto de autonomía municipal, que ha evolucionado tras la reforma constitucional de 1994, aunque su aplicación real varía ampliamente entre provincias.

Por otra parte, los municipios son actores clave dentro de la gobernanza multinivel, ya que muchas de sus políticas se definen o ejecutan en articulación con los niveles nacional y provincial. Esta relación exige coordinación institucional, mecanismos de cooperación interjurisdiccional y esquemas de corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas.

Desde una perspectiva de gestión, los municipios se conectan con la planificación estratégica, la gestión por resultados y la participación ciudadana, especialmente cuando desarrollan presupuestos participativos, políticas de transparencia o proyectos con actores sociales locales. También son espacios donde pueden manifestarse tanto burocracias eficientes como buropatologías, dependiendo de su profesionalización administrativa y del control de prácticas clientelares.

Finalmente, el análisis de los municipios permite abordar los fenómenos de desigualdad territorial, ya que existen marcadas diferencias en capacidad fiscal, densidad institucional y calidad de servicios entre municipios urbanos, intermedios y rurales. Estas desigualdades reflejan, en última instancia, tensiones estructurales del federalismo argentino que requieren ser abordadas desde una perspectiva integral del desarrollo.

Críticas y debates

A pesar de su importancia creciente, los municipios argentinos enfrentan críticas y limitaciones estructurales. El fenómeno del inframunicipalismo —la existencia de un gran número de gobiernos locales con muy baja población— genera estructuras administrativas poco eficientes. Asimismo, las desigualdades territoriales hacen que muchos municipios carezcan de recursos suficientes para garantizar una prestación adecuada de servicios. En varias provincias, la autonomía municipal es más formal que real, dado que los gobiernos provinciales ejercen un fuerte control sobre la normativa y el presupuesto local.

La dependencia de transferencias nacionales y provinciales genera problemas de sostenibilidad, al no permitir una planificación a largo plazo ni un fortalecimiento genuino de las capacidades fiscales propias. Por último, se registran problemas recurrentes de gestión ineficiente, falta de profesionalización del personal municipal y casos de corrupción que debilitan la confianza ciudadana en el gobierno local.

Conclusión

Los municipios son actores fundamentales del sistema institucional argentino. Su evolución ha contribuido a consolidar un modelo más descentralizado, con mayor eficacia en la gestión pública y más cercano a las necesidades de la población. Sin embargo, siguen enfrentando desafíos considerables en materia de autonomía real, financiamiento sostenible y equidad territorial. El fortalecimiento futuro del nivel municipal requerirá no solo mayor capacidad técnica y fiscal, sino también marcos normativos que garanticen autonomía efectiva, mecanismos de control y articulación multinivel, y políticas que promuevan una gestión pública local profesional, transparente y orientada al desarrollo.

Bibliografía

- Ábalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales*, (8), 3–45.
- Bernazza, C. (2013). *Los municipios en la Argentina: Mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes*. IPAP.
- Constitución Nacional Argentina. (1994).

- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos locales en Argentina. En *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica* (pp. 15–40). CLAD.
- Cravacuore, D., Ilari, S., & Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas*. UNQ Editorial.
- Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal: Parte general*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.
- Iturburu, M. (2001). *Municipios argentinos: Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*. INAP.

14. Tipos de federalismo

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El federalismo es un sistema de organización política en el cual el poder se distribuye entre al menos dos niveles de gobierno autónomos: uno central y varios subnacionales (como provincias, estados o regiones). Cada nivel tiene competencias propias y una legitimidad derivada directamente de la Constitución o de normas fundantes. Esta estructura busca combinar unidad política con diversidad territorial, permitiendo que diferentes niveles de gobierno ejerzan autoridad sobre los ciudadanos sin depender jerárquicamente unos de otros.

Riker (1964) definió el federalismo como una división duradera del poder entre al menos dos niveles de gobierno, cada uno con autonomía suficiente para tomar decisiones sin subordinación directa. Esta concepción, que combina lógica institucional con principios de autonomía, fue expandida por otros autores como Elazar (1987), quien destacó su dimensión cultural y cooperativa. En América Latina, el federalismo ha sido una forma organizativa adoptada tanto por razones históricas como por la necesidad de integrar territorios vastos y diversos. Sin embargo, su configuración responde a trayectorias políticas propias que muchas veces se alejan de los modelos clásicos anglosajones.

Importancia

El federalismo es crucial en la administración pública porque establece cómo se estructuran las competencias, responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Incide directamente en la provisión de servicios públicos, la regulación económica, el financiamiento estatal y la participación ciudadana. A través del federalismo, se canalizan tanto conflictos como consensos territoriales, y se genera un marco institucional para la toma de decisiones en contextos sociales diversos.

Watts (1999) sostiene que el federalismo, bien diseñado, permite adaptar políticas a las necesidades locales manteniendo cohesión nacional. Favorece la innovación administrativa —al permitir la experimentación

entre jurisdicciones— y ofrece redundancia institucional, que puede ser valiosa en contextos de crisis o inestabilidad.

Características

El federalismo se caracteriza por distribuir el poder político y administrativo entre niveles de gobierno con cierto grado de autonomía constitucional. Esta distribución puede adoptar distintas formas: en algunos casos los niveles actúan de manera estrictamente separada; en otros, se entrelazan mediante mecanismos de cooperación o coordinación intergubernamental.

Entre sus rasgos distintivos se encuentran:

- La no centralización, donde el poder no está concentrado únicamente en el gobierno nacional.
- La autonomía funcional de las unidades subnacionales, especialmente en materias legislativas o fiscales.
- La existencia de mecanismos de resolución de conflictos entre niveles, ya sea judiciales o políticos.
- La posibilidad de generar dinámicas de colaboración o competencia entre jurisdicciones.

Elazar (1987) subrayó que el federalismo moderno tiende a alejarse de las formas rígidas (como el federalismo dual) y se orienta hacia arreglos cooperativos, en los que la coordinación horizontal e intergubernamental fortalece las capacidades institucionales.

Ejemplos

Existen varios tipos de federalismo, cada uno con lógicas diferentes de organización y gestión.

- El federalismo dual, típico de Estados Unidos del siglo XIX, asignaba competencias claramente separadas entre el gobierno federal y los estatales. Cada nivel actuaba de manera casi independiente.
- El federalismo cooperativo, como el que predomina en Alemania, articula esfuerzos conjuntos entre la federación y los Länder en

áreas clave como educación, salud y seguridad social. Aquí, la interdependencia funcional es central.

- El federalismo asimétrico, ejemplificado en Canadá, otorga a ciertas provincias un mayor grado de autonomía en áreas como la lengua o la educación. Quebec, por ejemplo, tiene competencias distintas a las de otras provincias.

Stepan (1999) argumenta que el federalismo asimétrico puede ser una herramienta valiosa para integrar identidades nacionales diversas en un mismo Estado, siempre que exista voluntad política y mecanismos de equilibrio.

En América Latina, países como Argentina, Brasil y México adoptaron estructuras federales, pero con fuertes tensiones centralistas. Gargarella (2010) sugiere que el federalismo latinoamericano muchas veces reproduce desigualdades históricas, funcionando más como mecanismo de control político que de autonomía territorial. Nogueira Alcalá (2000) sostiene que lo que predomina es un federalismo «delegado» o «asimétrico informal», donde la Constitución establece autonomía pero la práctica política tiende al centralismo.

Relación con otros conceptos

El federalismo se relaciona con varios conceptos clave en administración pública:

- Centralismo: es su contracara, ya que concentra la toma de decisiones en el gobierno nacional.
- Gobernanza multinivel: comparte con el federalismo la idea de articulación entre distintos niveles de decisión, aunque esta puede incluir también actores no estatales.
- Descentralización: mientras que el federalismo es una forma de descentralización constitucional, esta última puede darse también por decisión administrativa o delegación, incluso en sistemas no federales.

Críticas y debates

A pesar de sus virtudes teóricas, el federalismo ha sido objeto de críticas. Se le acusa de propiciar ineficiencia administrativa, al duplicar funciones entre niveles y generar conflictos de competencias. También se lo asocia a desigualdades territoriales, ya que las regiones más ricas suelen tener más recursos para sostener servicios de calidad, mientras que otras dependen de transferencias del nivel nacional.

Otro punto de debate es el tipo de federalismo deseable. Mientras que algunos defienden un modelo competitivo, que fomenta la eficiencia por comparación, otros apuestan por un modelo cooperativo, que promueva la solidaridad y la coordinación de políticas. En América Latina, estos debates se vuelven especialmente relevantes cuando se analiza el federalismo fiscal, es decir, cómo se recaudan y distribuyen los recursos entre niveles de gobierno (Díaz, 2016; Oates, 1999).

Conclusión

El federalismo es una herramienta institucional compleja y dinámica, que busca equilibrar autonomía regional con unidad nacional. Si bien sus virtudes en términos de flexibilidad, innovación y representación territorial están ampliamente reconocidas, también enfrenta desafíos persistentes vinculados a la eficiencia, la equidad y la coordinación entre niveles de gobierno.

En América Latina, el federalismo adquiere rasgos propios, híbridos y tensionados, que exigen nuevas categorías analíticas. Comprender sus diversas formas y consecuencias resulta esencial para quienes estudian o gestionan la administración pública en contextos federales.

Bibliografía

- Aja, E. (2003). *El estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). Gobernabilidad y federalismo en Argentina. En S. Mainwaring & A. P. Pérez-Liñán (Eds.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (pp. 83–115). Fondo de Cultura Económica.
- Bednar, J. (2009). *The robust federation: Principles of design*. Cambridge University Press.

- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Routledge.
- De la Cruz, R., & Pozas Loyo, A. (2008). *El federalismo en América Latina: Enfoques teóricos y realidades nacionales*. Porrúa.
- Díaz, A. (2016). *Federalismo fiscal en América Latina: Evolución, características y desafíos*. CEPAL.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. University of Alabama Press.
- Filippov, M., Ordeshook, P. C., & Shvetsova, O. (2004). *Designing federalism: A theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge University Press.
- García-Pelayo, M. (1981). *Derecho constitucional comparado*. Alianza Editorial.
- Gargarella, R. (2010). *El federalismo y la cuestión social en Argentina, México y Estados Unidos*. Siglo XXI Editores.
- Hueglin, T. O., & Fenna, A. (2015). *Comparative federalism: A systematic inquiry* (2.^a ed.). University of Toronto Press.
- Kincaid, J. (2001). Federalism. En N. J. Smelser & P. B. Baltes (Eds.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (pp. 5492–5497). Pergamon.
- Malamud, A., & De Luca, M. (2010). La política en tiempos de los Kirchner: Un ensayo sobre el sistema político argentino. En A. Malamud & P. López-Alves (Eds.), *El difícil vínculo entre desarrollo y democracia en América Latina* (pp. 45–72). Paidós.
- Nogueira Alcalá, H. (2000). *Teoría del federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Requejo, F. (2005). *Federalismo y plurinacionalidad en España*. Catarata.
- Riker, W. H. (1964). *Federalism: Origin, operation, significance*. Little, Brown and Company.
- Sanguinetti, J. (1993). *El federalismo en América Latina: Historia y prospectiva*. En M. García Pelayo (Ed.), *El federalismo en el mundo*. Fondo de Cultura Económica.
- Stepan, A. (1999). Federalism and democracy: Beyond the U.S. model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19–34. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0074>
- Watts, R. L. (1999). *Comparing federal systems*. McGill-Queen's University Press.

15 Coparticipación fiscal

Por Marcelino Abdala

Definición

La coparticipación fiscal es una herramienta clave del federalismo argentino. Básicamente, es el sistema a través del cual el Estado nacional reparte parte de los impuestos que recauda entre las provincias —y en algunos casos también entre los municipios— para ayudar a financiar sus funciones. Este mecanismo está respaldado por la Constitución Nacional, que en su artículo 75, inciso 2, establece que debe existir una ley que garantice una distribución justa, solidaria y basada en criterios objetivos.

El objetivo central es bastante claro: que todas las provincias, sin importar su tamaño o nivel de desarrollo económico, puedan brindar servicios públicos básicos a su población. Como no todas tienen la misma capacidad para generar ingresos propios, la coparticipación busca equilibrar esas diferencias.

En la práctica, el gobierno nacional cobra los impuestos, se queda con una parte y reparte el resto entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lo hace todos los días, de manera automática, siguiendo porcentajes que ya están establecidos. No hay margen para decisiones discrecionales: todo debe hacerse según reglas claras y previamente acordadas.

Este esquema, que funciona formalmente desde 1988, ha tenido algunos ajustes con el tiempo, pero todavía arrastra ciertos problemas. Uno de los más grandes es que, con el paso de los años, han surgido desigualdades en la forma en que se distribuyen los fondos. Además, muchos coinciden en que es necesario actualizar el sistema para que refleje mejor las realidades sociales y económicas actuales.

En definitiva, la coparticipación no solo distribuye plata: también refleja cómo se organiza el país, cómo se relacionan la Nación y las provincias, y cómo se intenta garantizar cierto equilibrio entre regiones muy distintas entre sí.

Importancia

En un país como Argentina, que combina un sistema federal con enormes diferencias entre sus regiones, la coparticipación tiene un papel central: ayuda a achicar las brechas fiscales entre provincias, permite que los gobiernos locales puedan funcionar y asegura que, sin importar dónde se viva, todos los ciudadanos tengan acceso a ciertos derechos básicos. Es, en esencia, una forma de sostener la unidad nacional sin caer en un modelo centralista.

Pero su importancia no es sólo simbólica: para la mayoría de las provincias, la coparticipación representa su principal fuente de ingresos. En muchos casos, más del 70 % del dinero que entra en sus arcas llega por transferencias automáticas del gobierno nacional. Por eso, este mecanismo no es un complemento, sino una pieza estructural de cómo se financia la gestión pública fuera del gobierno central.

Los datos lo confirman: en promedio, el 56,6 % de los recursos que manejan las provincias provienen de estos fondos. Eso muestra claramente cuán dependientes son de la coparticipación para cubrir sus gastos más básicos y sostener sus servicios esenciales. Claro que esta situación no se da igual en todos lados. Hay provincias como Formosa, La Rioja o Chaco que dependen fuertemente de estos fondos, mientras que otras, como la Ciudad de Buenos Aires, tienen una mayor capacidad para recaudar impuestos por su cuenta. Esa diferencia genera un sistema de incentivos disparate, que puede influir en cómo cada provincia toma decisiones fiscales y organiza su administración.

Características

Distribución primaria y secundaria

En Argentina, el sistema de Coparticipación Federal de Impuestos tiene dos grandes etapas que definen cómo se distribuye la plata que recauda el Estado: la distribución primaria y la secundaria. Aunque suene técnico, el mecanismo es bastante sencillo si se lo mira paso a paso.

Distribución primaria: quién se queda con cuánto

Primero, hay que repartir la torta grande entre el gobierno nacional y todas las provincias. Esto es lo que se llama distribución primaria. Según la Ley N° 23 548, el reparto se hace así:

- El 42,34 % va para el Tesoro Nacional.
- El 56,66 % se distribuye entre las provincias.
- Y un 1 % se reserva para el llamado Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN), que también termina en manos de las provincias, pero se reparte de forma más discrecional.

Además, el Estado nacional se guarda un 15 % extra para cubrir jubilaciones y otros gastos operativos, según lo permiten leyes complementarias.

Este reparto se hace de forma automática y obligatoria. Es decir, nadie tiene que pedirlo ni hay margen para decidir a dedo: la ley ya establece cómo se hace.

Distribución secundaria: cuánto le toca a cada provincia

Una vez definido cuánto van a recibir en total las provincias, se pasa a la distribución secundaria, que es el paso en el que se decide cuánto recibe cada una.

Esta parte está regulada también por la Ley N° 23 548 y algunos cambios que se hicieron después. La norma fija porcentajes específicos para cada provincia. Por ejemplo:

- Buenos Aires recibe alrededor del 21,3 %.
- Santa Fe, el 8,7 %.
- Córdoba, el 8,4 %.
- Chaco y Entre Ríos, el 4,7 % cada una.
- Tucumán, el 4,6 %.

Y así sigue con el resto, que se reparten el porcentaje que queda.

Lo llamativo es que estos números no se calculan en función de cuánta gente vive en cada lugar, ni de cuán grande es el territorio o cuántas

necesidades tiene cada provincia. En realidad, estos porcentajes son el resultado de acuerdos políticos de hace décadas, con poca base técnica y casi sin actualización desde entonces.

Ley convenio (no sancionada)

En la Reforma Constitucional de 1994, se incorporó una exigencia clara: sancionar una nueva Ley Convenio para regular cómo se reparten los impuestos entre la Nación y las provincias. Había un plazo concreto: debía estar lista antes de que terminara 1996. Sin embargo, pasaron los años... y la ley nunca se aprobó.

Esa ausencia dejó un vacío legal importante y sembró dudas sobre cómo se organiza el federalismo fiscal en Argentina. Hoy, lo que sigue vigente es una ley anterior, la N° 23 548, que data de 1988 y que fue pensada como una solución provisoria. Pero con el tiempo, esa «transición» se transformó en la norma.

¿Por qué nunca se sancionó la ley que la Constitución exige? La respuesta está, como tantas veces, en la falta de acuerdo político. Ni las provincias ni el gobierno nacional lograron consensuar una nueva forma de repartir los fondos. En lugar de avanzar con la ley convenio, se fueron firmando distintos pactos fiscales desde 1992. Algunos de ellos terminaron en disputas judiciales por su aplicación o interpretación, sumando más confusión al panorama.

Tanto la Oficina de Presupuesto del Congreso como varios especialistas en temas fiscales vienen señalando esta omisión como una de las grandes deudas pendientes del sistema. No contar con una ley clara y consensuada debilita la seguridad jurídica y genera desigualdades en el reparto de los recursos entre provincias.

Criterios objetivos y solidarios

Los criterios objetivos y solidarios en la coparticipación federal de impuestos en Argentina están previstos en la Constitución Nacional y buscan que la distribución de recursos entre la Nación y las provincias se base en parámetros claros, transparentes y equitativos, que reflejan una relación directa con las necesidades y características de cada jurisdicción.

Entre los criterios objetivos más destacados se encuentran:

Relación directa con indicadores socioeconómicos y demográficos: la distribución debe considerar variables como la población, la capacidad fiscal, la densidad poblacional y el nivel de desarrollo económico de cada provincia, para garantizar un piso mínimo de bienes públicos por habitante y promover la igualdad de oportunidades (CIPPEC, 2017; Vega, 2022).

Equidad y solidaridad interprovincial: se busca que las provincias con menor capacidad económica o menor densidad poblacional reciban transferencias que les permitan cubrir sus necesidades básicas, compensando desigualdades estructurales y facilitando la equiparación social y regional (Diputados, sf; Sabatto, 2021).

Incentivos a la responsabilidad fiscal: algunos autores proponen incluir indicadores que priman el esfuerzo fiscal provincial y la eficiencia en la gestión pública, para incentivar a las provincias a mejorar su recaudación propia y administrar mejor los recursos transferidos (Vega, 2022).

Consideración del gasto federal distribuido: la distribución debe tener en cuenta cómo el gasto público federal se asigna territorialmente, para evitar que las provincias con mayores gastos asumidos queden en desventaja financiera (Vega, 2022).

Estos criterios buscan superar la discrecionalidad y la falta de transparencia que ha caracterizado históricamente la coparticipación en Argentina, estableciendo un sistema más previsible, justo y eficiente.

Ejemplos

Un reparto con más de 30 años sin cambios

La Ley N° 23 548, sancionada en 1988 y todavía en vigencia, es la norma que define cómo se reparten los impuestos entre la Nación y las provincias. Según lo que establece, el Tesoro Nacional se queda con el 42,34 % de la «masa coparticipable» (el total a repartir), las provincias reciben el 54,66 %, y se reserva un 1 % para un fondo especial —conocido como ATN— destinado a asistir a aquellas provincias que tienen más dificultades o necesidades urgentes.

Aunque fue pensada como una solución de transición, esta ley nunca fue reemplazada por la «ley convenio» que debía acordarse tras la reforma constitucional de 1994. El plazo para sancionar venció en 1996, pero nunca se logró un consenso político para avanzar. Mientras tanto, el régimen de 1988 se mantuvo, y hoy es criticado por no reflejar las realidades económicas y sociales actuales de cada provincia, ni ajustarse a criterios transparentes u objetivos. Este reparto inicial —la llamada distribución primaria— define cuánto recibe el conjunto de las provincias. Luego, esa parte se divide entre cada jurisdicción según porcentajes fijos establecidos hace décadas (distribución secundaria), lo que genera desigualdades y muchas discusiones.

La Corte y un fallo que marcó un antes y un después

En 2015, la Corte Suprema tomó una decisión clave. Falló a favor de las provincias de Santa Fe, San Luis y Córdoba, que reclamaban por un recorte del 15 % que el Estado nacional retenía de manera unilateral para financiar a la ANSES. Ese descuento se había establecido en 1992 a través de un acuerdo federal, pero con el tiempo se siguió aplicando sin la firma de las provincias involucradas.

La Corte declaró que esa detracción era inconstitucional, ya que violaba el principio de acuerdo entre las partes que exige la Constitución. Ordenó al gobierno nacional frenar de inmediato esa práctica y devolver a las provincias todo lo que se les había retenido desde 2006, con intereses incluidos. Además, el fallo dejó en claro que el hecho de no haber sancionado una nueva ley de coparticipación, como estaba previsto en la Constitución reformada, era una falla grave que perjudicaba el federalismo.

Más allá de lo económico, este fallo sentó un precedente importante: dejó establecido que cualquier cambio en cómo se reparten los impuestos debe hacerse con el acuerdo de todos.

El conflicto con la Ciudad de Buenos Aires

En 2020, otro episodio reavivó las tensiones. El gobierno nacional decidió, por decreto, bajar el porcentaje de coparticipación que recibía la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reduciéndolo del 3,5 % al 2,32 %. La medida generó una fuerte reacción política y judicial. Desde la Ciudad

argumentaron que esa decisión se tomó sin su aval y justo en un momento sensible: cuando estaban haciéndose cargo progresivamente del sistema de seguridad, algo que implicaba más gastos.

El conflicto no era nuevo. A lo largo de los años, el porcentaje asignado a la Ciudad había variado bastante: fue del 1,4 % en 2003, subió al 3,75 % en 2016 cuando se firmó el traspaso de la Policía Federal, y luego se ajustó al 3,5 % en 2018 con el Consenso Fiscal. Pero esta vez, el cambio fue unilateral.

En respuesta, la Ciudad llevó el caso a la Justicia. Mientras tanto, el Congreso aprobó una ley que fijó el coeficiente en 1,4 % y sumó una compensación anual de 24 mil millones de pesos para cubrir los gastos de seguridad. Sin embargo, la Corte Suprema intervino con una medida cautelar y ordenó que, hasta que se resolviera el fondo del asunto, la Nación debía transferir a la Ciudad un porcentaje intermedio: el 2,95 %.

Este caso mostró, una vez más, lo complejo y sensible que es el régimen de coparticipación en Argentina. También dejó en evidencia que cualquier decisión que afecte recursos clave, tomada sin acuerdo previo, puede tener consecuencias legales y poner en juego la autonomía de las jurisdicciones para garantizar servicios esenciales.

Relación con otros conceptos

La coparticipación se encuentra estrechamente vinculada con:

Federalismo fiscal: la coparticipación federal es la principal herramienta operativa del federalismo fiscal en Argentina, ya que permite articular las responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios) mediante la asignación de recursos. En un sistema federal, cada nivel de gobierno tiene ciertas responsabilidades de gasto (salud, educación, seguridad, etc.) y necesita recursos para financiarlas. La coparticipación federal busca coordinar la distribución de estos recursos, permitiendo que cada nivel de gobierno pueda cumplir con sus funciones de manera efectiva. Al ser Argentina un país federal, las provincias preexisten a la nación, por lo que los impuestos que se recaudan se deben distribuir de manera equitativa.

Desigualdad territorial: la coparticipación funciona como un mecanismo de compensación frente a las desigualdades territoriales existentes entre las provincias argentinas. Estas desigualdades se manifiestan en términos de ingresos, infraestructura, capacidades administrativas y acceso a servicios básicos. La coparticipación busca mitigar estas brechas, transfiriendo más recursos a las provincias con mayores necesidades y menor capacidad de generar ingresos propios. De esta manera, se promueve una mayor equidad y se garantiza un nivel mínimo de servicios públicos en todo el territorio nacional.

Autonomía financiera: si bien la coparticipación busca promover la autonomía de las provincias, en la práctica, muchas de ellas dependen en gran medida de estas transferencias para cumplir con sus funciones constitucionales. Esto se debe a que la Nación concentra la mayor parte de la recaudación impositiva, mientras que las provincias tienen una capacidad limitada para generar ingresos propios. La dependencia de la coparticipación puede limitar la autonomía financiera de las provincias, ya que las sujeta a las decisiones y políticas fiscales del gobierno nacional.

Funciones de la Nación: la coparticipación es el principal vehículo financiero a través del cual la Nación articula políticas públicas de alcance federal con las provincias. Al transferir recursos a las provincias, la Nación puede influir en la implementación de políticas en áreas como educación, salud, infraestructura y desarrollo social. La coparticipación permite que la Nación establezca prioridades y objetivos a nivel nacional, y que las provincias colaboren en su cumplimiento, adaptándolas a sus realidades y necesidades locales.

Críticas y debates

Falta de actualización normativa

Uno de los principales problemas del actual régimen de coparticipación fiscal en Argentina es que se basa en una ley que fue sancionada en 1988, hace más de tres décadas. Desde entonces, el país ha experimentado profundas transformaciones: cambios en la estructura económica, nuevos patrones de migración interna, avances en tecnología y comunicaciones, crisis recurrentes y una creciente demanda social por mejores servicios

públicos. Sin embargo, la norma que regula cómo se reparten los recursos entre Nación y provincias sigue siendo prácticamente la misma.

Esta falta de actualización normativa significa que el sistema actual no refleja ni acompaña la realidad económica, social y demográfica del país. Por ejemplo, provincias que han crecido en población o en necesidades estructurales siguen recibiendo fondos según criterios fijos y desactualizados. A su vez, otras que en su momento fueron más dependientes siguen teniendo ventajas relativas sin considerar los nuevos equilibrios regionales.

Pero el problema no termina ahí. La reforma constitucional de 1994 estableció, de forma explícita, la obligación de sancionar una «ley convenio» que reemplace al régimen transitorio. Esta nueva ley debía ser acordada entre la Nación y las provincias antes de 1996, pero nunca se concretó. Esa omisión no es solo un incumplimiento formal: genera un vacío legal que debilita el marco institucional del federalismo fiscal argentino. Las reglas actuales, que deberían haber sido temporales, se volvieron permanentes por inercia, sin una revisión integral ni consenso político real.

El resultado es un sistema rígido, con escasa transparencia y crecientes tensiones entre los distintos niveles de gobierno. Además, esta falta de renovación normativa limita la capacidad de planificación a largo plazo, tanto del Estado nacional como de las provincias, ya que la base sobre la cual se distribuyen los recursos no se adapta a las dinámicas actuales ni permite prever escenarios futuros con claridad.

En síntesis, la ausencia de una nueva ley de coparticipación no solo perpetúa inequidades, sino que debilita la estabilidad del sistema fiscal argentino y obstaculiza el desarrollo armónico del país.

Criterios históricos y discrecionalidad

El esquema actual de distribución secundaria de los recursos coparticipables se basa en coeficientes fijados hace décadas, que responden a negociaciones políticas históricas más que a criterios técnicos objetivos. No existen parámetros claros vinculados a indicadores demográficos, económicos o sociales que justifiquen los porcentajes asignados a cada

provincia. Por ejemplo, provincias con poblaciones menores o menores necesidades pueden recibir porcentajes elevados, mientras que otras con mayores demandas quedan en desventaja. Esta discrecionalidad limita la transparencia y dificulta la equidad en la asignación de recursos.

Centralismo recaudador

Aunque la Constitución reconoce la autonomía fiscal de las provincias, en la práctica la Nación concentra la mayor parte de la recaudación impositiva, especialmente a través de impuestos nacionales como el IVA y Ganancias, que representan aproximadamente el 86 % de la masa coparticipable. Esta concentración genera una fuerte dependencia financiera de las provincias respecto al Estado nacional, lo que debilita su autonomía y capacidad de autogestión. Las provincias quedan sujetas a las decisiones del gobierno central, tanto en la cantidad como en la oportunidad de las transferencias, limitando su capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas propias (Cetrángolo, 2003; Lynch, 2017).

Judicialización y tensiones políticas

La falta de consenso político para reformar el régimen de coparticipación ha trasladado el debate al ámbito judicial. Numerosas disputas entre la Nación y las provincias por modificaciones unilaterales o detracciones de fondos han sido resueltas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como en el caso de la detracción del 15 % para ANSES o la reducción del coeficiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta judicialización genera incertidumbre y debilita la gobernabilidad interjurisdiccional, dificultando la cooperación y el diálogo federal.

Incentivos perversos

El sistema actual puede generar incentivos negativos para las provincias, ya que la distribución no está ligada al esfuerzo fiscal propio ni a la eficiencia en la gestión. Esto puede desalentar a las provincias a incrementar su recaudación propia o a mejorar la administración tributaria, dado que una parte significativa de sus recursos proviene de transferencias automáticas sin condicionamientos claros. Asimismo, la falta de mecanismos que premien la responsabilidad fiscal puede fomentar comportamientos poco responsables, afectando la sustentabilidad financiera y la calidad del gasto público provincial (Gervasoni, 2024).

Conclusión

La coparticipación fiscal es una pieza clave que necesita una puesta al día. En Argentina, la coparticipación fiscal es mucho más que un mecanismo contable: es el corazón del federalismo. A través de este sistema, la Nación reparte con las provincias una parte importante de lo que recauda en impuestos, permitiendo que todas puedan financiar servicios públicos esenciales como salud, educación o seguridad, sin importar cuán rica o pobre sea cada jurisdicción.

Hoy, cerca del 54,66 % de los impuestos nacionales se distribuyen automáticamente entre las provincias, mientras que el 42,34 % queda para el Estado nacional, según lo que establece la N° 23 548, sancionada en 1988. Esa ley todavía está vigente, aunque fue pensada como una solución provisoria y ya tiene más de 30 años.

El problema es que el país cambió mucho desde entonces. La población creció, la economía se transformó, las necesidades se volvieron más complejas... pero el sistema de coparticipación sigue anclado en reglas viejas. Además, la reforma constitucional de 1994 ordenó sancionar una nueva «ley convenio» para organizar este reparto de forma definitiva y justa, pero eso nunca se concretó. El resultado: incertidumbre institucional y un reparto que muchos consideran desactualizado y poco transparente.

Revisar y actualizar el régimen de coparticipación no es solo una cuestión técnica: es una necesidad política, económica y social. Se trata de diseñar un esquema que distribuya los recursos de manera más equitativa, usando criterios objetivos como la cantidad de población, los niveles de pobreza, el tamaño del territorio, la capacidad de recaudar y las necesidades específicas de cada provincia.

La idea no es solo repartir mejor, sino también generar condiciones para que las provincias puedan crecer por sí mismas. Una reforma bien pensada debería premiar el esfuerzo fiscal, es decir, incentivar a las provincias a mejorar su recaudación propia y a administrar mejor sus recursos. Eso ayudaría a fortalecer su autonomía financiera y a reducir su dependencia crónica del Estado nacional.

Hacia un federalismo más justo y moderno

En definitiva, reformar la coparticipación es clave para construir un federalismo que esté a la altura de los desafíos actuales. Un sistema que funcione con reglas claras, que distribuya con justicia y que aliente el desarrollo de todas las regiones del país es una condición indispensable para lograr una Argentina más equilibrada, más eficiente y con igualdad de oportunidades para todos.

Bibliografía

- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). Decreto N.º 735/2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/234780/20200910>
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (s. f.). Coparticipación federal de impuestos. https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/C/coparticipacion.html
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2017). Coparticipación federal. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2332.pdf>
- Cetrángolo, O., & Jiménez, J. P. (2003). Apreciaciones sobre el federalismo fiscal en Argentina durante la convertibilidad. CEPAL.
- Congreso de la Nación Argentina. (1988). Ley N.º 23.548: Régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994).
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2015). Fallos: Santa Fe c/ Estado Nacional, San Luis c/ Estado Nacional, Córdoba c/ Estado Nacional.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2020). Fallo CSJN 1865/2020 – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/4049/FALLO_CSJN_1865_2020_coparticipaci%C3%B3n.pdf
- Gervasoni, C. (2024). Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 25–50.
- Ley N.º 23.548. (1988). Régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/21108/texact.htm>
- Lynch, T. D., Sun, J., & Smith, R. W. (2017). *Public budgeting in America* (6.ª ed.). Taylor & Francis.

- Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (2025). Destino de la recaudación de los tributos nacionales al 31/03/2025. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/destino_de_los_impuestos_-_al_31.03.2025.pdf
- Ministerio de Economía de la Nación Argentina. (s. f.). Actualización normativa sobre coparticipación federal. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/65718/actualizacion>
- Observatorio del Federalismo Fiscal. (2024). *Federalismo fiscal en la Argentina: Evolución reciente en la perspectiva histórica*. <https://opc.gob.ar/estudios-esepecifcos-tributarios/federalismo-fiscal-en-la-argentina-evolucion-reciente-en-la-perspectiva-historica/>
- Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. (2024). *Coparticipación federal: Problemática y desafíos actuales*. <https://www.elldigital.com.ar/especiales/coparticipacion-federal-el-nudo-gordiano-de-la-recaudacion-argentina/>
- Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: Criterios, parámetros y desafíos. *Estado Abierto*, 5(3), 95–143. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/download/284/261/>
- Vega, J. A. (2022). Nueva propuesta de régimen de coparticipación federal de impuestos de la República Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo*. https://www.jifp.eco.unc.edu.ar/images/VEGA_J._A._Nueva_propuesta_de_r%C3%A9gimen_de_Coparticipaci%C3%B3n_Federal_JIFP_2022_4.pdf

16 Mercosur

Por Marcelino Abdala

Definición

El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proceso de integración regional que comenzó formalmente el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, suscripto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Estos cuatro países fundadores decidieron dar un paso decisivo hacia la conformación de un espacio común que facilitara el intercambio comercial, la integración económica y el fortalecimiento de vínculos políticos, sociales y culturales.

Con el tiempo, el bloque se amplió: Venezuela se incorporó como miembro pleno en 2012, aunque hoy se encuentra suspendida, y Bolivia se encuentra en proceso de adhesión, habiendo firmado el protocolo de ingreso en 2015.

El objetivo central del Mercosur es la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los Estados Parte. Para ello, se propuso la eliminación progresiva de barreras arancelarias y no arancelarias, la adopción de un arancel externo común (AEC) frente a terceros países y la coordinación de políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales. Pero el alcance del Mercosur va mucho más allá de lo estrictamente económico: con el correr de los años, ha ido ampliando su campo de acción hacia aspectos políticos, sociales, educativos, culturales, ambientales y jurídicos, construyendo así una arquitectura institucional más compleja y un enfoque de integración multidimensional.

Hoy el Mercosur cuenta con diversos órganos e instancias de deliberación, entre ellos el Consejo del Mercado Común (CMC), el Grupo Mercado Común (GMC), la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) y el Parlamento del Mercosur (Parlasur), lo que evidencia su evolución hacia una integración institucionalizada.

Importancia

El Mercosur representa el principal bloque económico y comercial de América del Sur, tanto por su peso en el comercio regional e internacional

como por el tamaño de sus economías, población y superficie. En conjunto, los países miembros conforman un mercado de más de 270 millones de personas, con enormes recursos naturales, capacidad productiva, complementariedad entre sectores y un importante potencial para generar cadenas de valor regionales.

Además de facilitar el comercio entre países vecinos y promover condiciones de competencia más equilibradas, el Mercosur busca impulsar el desarrollo regional equilibrado, mejorar la inserción internacional conjunta de sus miembros y actuar como una plataforma estratégica para la negociación colectiva frente a otros bloques y potencias económicas del mundo.

Desde el punto de vista de la gestión pública, el Mercosur implica múltiples desafíos. Exige una constante tarea de armonización normativa, de coordinación en materia de regulación sanitaria, fitosanitaria, aduanera y fiscal, así como un abordaje conjunto de cuestiones clave como la infraestructura regional, logística, seguridad fronteriza y cooperación científica y tecnológica.

También abre la puerta a importantes iniciativas sociales y ciudadanas, como el reconocimiento recíproco de títulos universitarios, la creación del Mecanismo de Ciudadanía del Mercosur, acuerdos sobre trabajo, movilidad, salud y educación, y la promoción de políticas de derechos humanos, igualdad de género y participación ciudadana.

En suma, el Mercosur no es solo una herramienta para aumentar el comercio entre países: es un proyecto político regional que busca construir una región más integrada, solidaria y con mayor capacidad de respuesta frente a los desafíos globales. Su futuro dependerá en buena medida de la voluntad política de sus miembros, de la capacidad de adaptación institucional y del compromiso con una visión compartida de desarrollo e inclusión.

Características

El Mercosur es mucho más que un acuerdo económico. Se trata de una construcción regional dinámica que combina dimensiones comerciales,

políticas, sociales e institucionales, y que refleja tanto las aspiraciones de integración de América del Sur como los desafíos de articular intereses nacionales diversos. A lo largo del tiempo, el bloque ha ido moldeando una identidad propia, con características que definen su singularidad dentro del mapa global de procesos de integración.

Integración gradual y por etapas

A diferencia de otros modelos más centralizados, el Mercosur se concibe como un proceso evolutivo y progresivo, cuyo avance depende del consenso político y del contexto económico de los países miembros.

Su hoja de ruta está basada en una secuencia de etapas: primero se estableció una zona de libre comercio, que permitió eliminar paulatinamente los aranceles internos; luego se avanzó hacia una unión aduanera, adoptando un arancel externo común (AEC) frente a terceros países. El objetivo más ambicioso, aún no plenamente alcanzado, es conformar un mercado común, que implique no solo el libre intercambio de mercancías, sino también la circulación sin restricciones de personas, capitales y servicios, acompañado de una fuerte coordinación macroeconómica.

Este enfoque por etapas permite adaptarse a los ritmos y realidades de cada país, pero también implica tensiones y asimetrías en los niveles de avance alcanzados, lo cual plantea desafíos permanentes de consolidación y armonización normativa.

Institucionalidad flexible y con predominio intergubernamental

Uno de los rasgos distintivos del Mercosur es su estructura institucional flexible, basada en una lógica intergubernamental, es decir, en acuerdos entre los Estados Parte, más que en la cesión de soberanía a órganos supranacionales.

El bloque cuenta con diversas instancias de decisión y gestión. Entre ellas se destacan el Consejo del Mercado Común (CMC), donde se reúnen los cancilleres y ministros de economía de los países miembros para definir las grandes líneas políticas; el Grupo Mercado Común (GMC), que se encarga de implementar las decisiones; la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), que vela por el cumplimiento de las normas comerciales; y el

Parlamento del Mercosur (Parlasur), creado como órgano representativo pero sin capacidad legislativa vinculante.

Esta institucionalidad permite cierta flexibilidad, pero también ha sido objeto de críticas por su bajo nivel de eficacia y cumplimiento, ya que muchas decisiones requieren ser incorporadas en las legislaciones nacionales para entrar en vigencia, lo que puede dilatar su aplicación o generar interpretaciones desiguales entre los países.

Reconocimiento de las asimetrías estructurales

El Mercosur no parte de una situación homogénea entre sus miembros. Existen desequilibrios históricos y estructurales entre las economías de mayor escala, como Brasil o Argentina, y otras más pequeñas, como Paraguay o Uruguay. Estas asimetrías no solo se reflejan en el tamaño del PIB o la estructura industrial, sino también en capacidades logísticas, institucionales, comerciales y tecnológicas.

A diferencia de otros procesos de integración que han subestimado estas desigualdades, el Mercosur ha optado por reconocerlas explícitamente y generar mecanismos para mitigarlas. Uno de los principales instrumentos es el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que financia proyectos de infraestructura, desarrollo productivo e integración social en los países con menores niveles de desarrollo relativo.

El enfoque de integración solidaria busca que el bloque no se limite a beneficiar a los más fuertes, sino que promueva un crecimiento más equilibrado y justo, donde todos los miembros puedan aprovechar las oportunidades del comercio y la cooperación regional.

Incorporación de una dimensión política y social

El Mercosur ha ido ampliando su agenda más allá del comercio, asumiendo también compromisos políticos y sociales que apuntan a fortalecer la cohesión regional. Esta dimensión se expresa tanto en la construcción de ciudadanía regional como en el reconocimiento de derechos laborales, sociales y humanos.

Se han impulsado instrumentos como la Declaración Sociolaboral del Mercosur, que establece principios comunes en materia de trabajo decente, libertad sindical, seguridad social, no discriminación y equidad de género. Además, el Instituto Social del Mercosur se ha consolidado como un espacio de investigación y propuestas para mejorar la calidad de vida en la región.

También se avanza en acuerdos de movilidad que permiten a los ciudadanos circular, residir y trabajar en otros países del bloque con menos restricciones, facilitando una integración de las personas más allá de las mercancías. Esto incluye el reconocimiento de títulos, convenios de seguridad social y programas conjuntos en salud, educación y cultura.

Mecanismos de resolución de controversias

Como en todo proceso de integración, pueden surgir conflictos entre los Estados Parte, ya sea por diferencias interpretativas, medidas unilaterales o incumplimientos de normas. Para resolver estas disputas, el Mercosur dispone de instancias formales de resolución de controversias, que siguen un procedimiento escalonado.

El principal instrumento en esta materia es el Protocolo de Olivos, aprobado en 2002, que establece procedimientos que van desde consultas bilaterales hasta la conformación de tribunales arbitrales. También contempla una instancia permanente de revisión jurídica, lo que permite dar mayor previsibilidad a las decisiones.

Estos mecanismos apuntan a asegurar que el bloque funcione sobre bases claras y respetadas por todos los miembros, fortaleciendo la seguridad jurídica, la confianza mutua y la estabilidad del proceso de integración.

Conclusión

El Mercosur, en su evolución, ha desarrollado un conjunto de características propias que lo distinguen como una experiencia latinoamericana de integración con vocación estratégica. A pesar de sus limitaciones y altibajos, sigue siendo una herramienta fundamental para construir una región más articulada, soberana y solidaria, donde la integración no

sea solo un asunto de mercados, sino también de derechos, desarrollo e identidad común.

Ejemplos de aplicación

El Código Aduanero del Mercosur: un paso hacia la integración comercial

Uno de los avances más relevantes en materia comercial ha sido la adopción del Código Aduanero del Mercosur, cuyo objetivo principal es armonizar y unificar los procedimientos aduaneros entre los Estados Parte.

Esto significa que los países buscan establecer normas comunes para el tratamiento de las mercancías en las aduanas, facilitando el comercio intra-bloque, reduciendo los tiempos de despacho, simplificando los trámites y generando mayor previsibilidad para los operadores comerciales.

La implementación del código también es un paso fundamental hacia la consolidación de la unión aduanera, ya que permite reducir las disparidades normativas entre los países y avanzar hacia una gestión integrada de fronteras, con criterios compartidos de control, fiscalización y facilitación del comercio.

El Programa de Integración Educativa del Mercosur: construir una ciudadanía académica regional

En el ámbito de la educación, el Mercosur ha impulsado iniciativas destinadas a fomentar la movilidad de estudiantes, docentes e investigadores dentro del bloque. Un ejemplo destacado es el Programa de Integración Educativa del Mercosur (PIEM), que promueve el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y trayectos formativos, especialmente en los niveles medio y superior.

Esto facilita que estudiantes de un país miembro puedan continuar sus estudios en otro sin tener que repetir procesos de acreditación o validación, contribuyendo a una ciudadanía académica regional.

Además, el programa busca fortalecer redes educativas y universitarias, promover la enseñanza del portugués y el español como lenguas regionales, y desarrollar contenidos curriculares con una perspectiva latinoamericana e integradora.

El Acuerdo sobre residencia: integración con impacto en la vida cotidiana

Uno de los logros más tangibles del Mercosur en términos de derechos ciudadanos es el Acuerdo sobre Residencia para nacionales del Mercosur, firmado en 2002 y vigente en la mayoría de los países del bloque.

Este acuerdo permite que cualquier ciudadano de un país miembro pueda residir y trabajar legalmente en otro país del Mercosur con un trámite simplificado, sin necesidad de acreditar vínculos familiares, laborales o económicos. La residencia inicial es por dos años, y luego puede renovarse como residencia permanente. Esto facilita enormemente la movilidad laboral, familiar y profesional dentro de la región, y sienta las bases para una ciudadanía regional efectiva, donde las personas puedan ejercer derechos más allá de sus fronteras nacionales.

Las Reuniones Especializadas del Mercosur: cooperación sectorial en profundidad

Además de los órganos centrales de decisión, el Mercosur ha creado espacios temáticos de cooperación técnica y política, conocidos como Reuniones Especializadas (RE). Estas reuniones agrupan a funcionarios, especialistas y representantes de los Estados Parte en áreas clave para la integración regional. Ejemplos concretos son la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), que impulsa políticas comunes para pequeños productores rurales, o la Reunión de Defensores Públicos Oficiales del Mercosur, que coordina acciones para garantizar el acceso a la justicia en contextos de vulnerabilidad.

También existen reuniones sobre salud, medio ambiente, género, derechos humanos, tecnologías de la información, entre muchas otras. Estas instancias permiten intercambiar experiencias, armonizar normativas y diseñar estrategias compartidas, muchas veces de manera más ágil y técnica que los mecanismos formales del bloque. Son, en definitiva, espacios vivos de cooperación sectorial, donde se construye integración desde lo cotidiano y lo específico, más allá de los grandes acuerdos macro.

Conclusión

Estos ejemplos muestran que el Mercosur no es solo un marco jurídico o una idea abstracta de integración. Es también un conjunto de políticas concretas que se expresan en la vida real: en los trámites que se simplifican, en los títulos que se reconocen, en las fronteras que se hacen más accesibles y en los derechos que se amplían. A través de estos mecanismos, el bloque va construyendo día a día una región más conectada, cooperativa y orientada al bienestar común.

Relación con otros conceptos

La experiencia del Mercosur, como proceso de integración regional, está estrechamente relacionada con una serie de dimensiones políticas, institucionales y administrativas que trascienden el ámbito puramente económico. Comprender estos vínculos es fundamental para evaluar su impacto y potencial desde una perspectiva de gestión pública, política internacional y desarrollo regional.

Integración regional y ciudadanía común

El Mercosur representa una forma concreta de integración regional, en la que los Estados nacionales buscan articularse en torno a objetivos comunes, reducir asimetrías estructurales y construir una identidad compartida. Este tipo de integración no solo busca facilitar el comercio, sino también construir una ciudadanía regional, en la cual las personas puedan ejercer derechos, movilizarse, estudiar o trabajar en cualquier país miembro con condiciones similares a las que tendrían en su país de origen.

En este sentido, el Mercosur promueve una idea de región como espacio político y social compartido, lo que implica transformaciones profundas tanto en la legislación como en la cultura institucional de los Estados.

Gobernanza multinivel: articulación entre escalas de poder

Uno de los desafíos clave que plantea el Mercosur es el de la gobernanza multinivel, es decir, la coordinación entre distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal y regional.

La construcción de políticas comunes entre países exige que los Estados nacionales no actúen de forma aislada, sino que coordinen sus decisiones

con otras jurisdicciones internas y externas. Esta lógica obliga a repensar las competencias, responsabilidades y mecanismos de articulación institucional, no solo entre países, sino también dentro de cada país miembro.

Desde la administración pública, esto se traduce en un enfoque más complejo, donde los funcionarios deben desenvolverse en contextos intergubernamentales, con normas que pueden provenir de acuerdos internacionales, directivas regionales o compromisos bilaterales.

Cooperación internacional y política exterior desde lo regional

El Mercosur también funciona como una herramienta de política exterior para sus Estados miembros. Al integrarse en un bloque, los países pueden negociar en conjunto con otras regiones o actores globales —como la Unión Europea, China o el sudeste asiático—, incrementando su capacidad de influencia.

Además, el Mercosur promueve formas de cooperación internacional horizontal, es decir, entre países con niveles de desarrollo similares, lo cual facilita el intercambio de buenas prácticas, tecnologías, políticas públicas y formación de capacidades estatales.

La diplomacia dentro del bloque no se reduce a cancillerías: incluye también a ministerios sectoriales, agencias técnicas, universidades y organizaciones civiles, dando lugar a una diplomacia técnica y descentralizada.

Armonización normativa y desafíos jurídicos

Uno de los pilares de la integración regional es la necesidad de armonizar marcos normativos entre los países. Esto no significa uniformizar, sino establecer reglas comunes o compatibles que permitan, por ejemplo, el reconocimiento mutuo de títulos, estándares sanitarios, regulaciones laborales o normativas aduaneras.

Desde la gestión pública, esto implica un trabajo constante de revisión legal, adecuación de marcos regulatorios y coordinación institucional, tanto a nivel nacional como regional. También exige desarrollar capacidades para interpretar, aplicar e internalizar las decisiones adoptadas por los órganos del Mercosur en la legislación interna de cada país.

Planificación estratégica y evaluación de políticas regionales

El Mercosur también requiere una visión estratégica de largo plazo, tanto a nivel del bloque como dentro de cada Estado. Esto implica que los gobiernos deben incorporar a sus planes nacionales las metas y objetivos regionales, especialmente en áreas como infraestructura, medio ambiente, educación, salud, comercio, ciencia y tecnología.

Además, la integración exige mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas supranacionales, algo que no siempre está suficientemente desarrollado. Contar con indicadores regionales, herramientas de análisis comparado y sistemas de información integrados es clave para tomar decisiones fundadas y evaluar el impacto de las políticas compartidas.

Gestión intergubernamental: un nuevo tipo de administración pública

Finalmente, el Mercosur obliga a repensar la gestión pública desde una lógica de gobierno compartido, donde las soluciones a los problemas públicos no provienen exclusivamente de un nivel de gobierno, sino del trabajo coordinado entre múltiples actores institucionales y territoriales.

Esto demanda nuevas competencias para los equipos técnicos y decisores públicos: habilidades de negociación, conocimiento de derecho internacional, manejo de idiomas, capacidades de cooperación interinstitucional y comprensión de la lógica regional.

Así, la administración pública nacional se convierte también en actor regional, con responsabilidades en la implementación de compromisos internacionales, y en la promoción de una integración efectiva, inclusiva y sostenible.

Conclusión

La integración regional a través del Mercosur no puede entenderse solo como una cuestión comercial. Está profundamente conectada con la gestión pública moderna, la planificación estratégica, la gobernanza democrática y la cooperación internacional. Implica desafíos de articulación normativa, coordinación intergubernamental y transformación

institucional, pero también ofrece oportunidades para construir un modelo de desarrollo más articulado, participativo y soberano.

Críticas y debates

Si bien el Mercosur representa una experiencia relevante de integración regional en América del Sur, no está exento de cuestionamientos y limitaciones que han generado un debate constante entre analistas, funcionarios y actores sociales de la región. A más de tres décadas de su creación, las críticas se centran en aspectos tanto estructurales como operativos, que impactan en su capacidad de respuesta y efectividad como bloque.

Lentitud en la toma de decisiones y rigidez institucional

Una de las críticas más frecuentes al Mercosur es su lenta capacidad de respuesta ante los desafíos que enfrenta, tanto en el plano interno como externo. Las decisiones más importantes deben adoptarse por consenso entre los Estados Parte, lo que implica que cualquier país puede bloquear o demorar una resolución, incluso en cuestiones urgentes. Esta lógica de unanimidad, típica de esquemas intergubernamentales, genera una alta rigidez institucional, lo que complica la adaptación del bloque a contextos cambiantes y a la implementación eficaz de sus propias normas.

Dependencia de los acuerdos intergubernamentales

El Mercosur está basado en una estructura eminentemente intergubernamental, donde los Estados nacionales son los principales protagonistas y las decisiones emanan de la voluntad de sus gobiernos. Si bien esto responde al principio de respeto a la soberanía de los países miembros, también ha generado una dependencia excesiva de los ciclos políticos nacionales. Cuando hay sintonía entre los gobiernos, el bloque avanza; cuando hay tensiones o cambios de orientación, los procesos se estancan o incluso se revierten.

Además, la falta de órganos supranacionales con autoridad real limita la continuidad y profundidad de las políticas regionales.

Baja participación de actores no estatales

Otro punto señalado por especialistas y organizaciones sociales es la escasa inclusión de actores no gubernamentales en la toma de decisiones y en

los espacios de deliberación regional. En contraste con otros procesos de integración más abiertos a la participación ciudadana, el Mercosur ha mantenido una dinámica centrada en los ejecutivos nacionales, con escasa articulación con la sociedad civil, los sindicatos, el sector empresarial o el ámbito académico.

Si bien existen foros y mecanismos consultivos, como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), su impacto real en las políticas del bloque ha sido limitado. Reforzar la dimensión participativa sería clave para democratizar la integración y dotarla de mayor legitimidad social.

Asimetría de poder entre los Estados Parte

Las diferencias de tamaño económico, población, peso geopolítico y capacidad de negociación entre los miembros del bloque también han generado tensiones persistentes. Países como Brasil y Argentina, por su envergadura, tienen una influencia significativa sobre la agenda regional, mientras que socios más pequeños como Paraguay o Uruguay han planteado reclamos históricos por un tratamiento más equitativo y mecanismos de compensación efectivos.

El desafío está en lograr un equilibrio que combine eficiencia en la toma de decisiones con inclusión y equidad estructural, respetando los intereses de todos los miembros, sin que ello implique paralizar el funcionamiento del bloque.

Eficacia limitada frente a crisis regionales

El Mercosur ha enfrentado dificultades para actuar de manera eficaz ante crisis políticas e institucionales que han afectado a países miembros o vecinos, como fue el caso de Venezuela, Bolivia o Paraguay en diferentes momentos. La falta de mecanismos claros y consensuados para la defensa de la democracia y los derechos humanos ha debilitado su papel como garante de estabilidad política regional.

Aunque existen compromisos como el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, su aplicación ha sido intermitente y fuertemente condicionada por intereses nacionales.

Relación con otros bloques y adaptación al contexto global

La relación del Mercosur con otros bloques regionales e internacionales también ha sido objeto de cuestionamiento. Su diálogo con la Alianza del Pacífico, por ejemplo, ha sido limitado, a pesar de los esfuerzos por tender puentes. En cuanto a la Unión Europea, el acuerdo de asociación birregional —negociado durante más de 20 años— aún no ha sido ratificado, debido a resistencias políticas y ambientales.

Además, el Mercosur enfrenta el desafío de actualizar su agenda para adaptarse a los cambios del siglo XXI. Temas clave como la digitalización de las economías, la transición energética, la innovación tecnológica y la respuesta a crisis sanitarias como la pandemia de COVID-19 han puesto de relieve la necesidad de una modernización institucional profunda, que permita al bloque responder con mayor agilidad y visión estratégica.

Conclusión: un bloque con potencial, pero en constante tensión

El Mercosur sigue siendo una plataforma fundamental para la cooperación y la integración sudamericana. Más allá de sus avances en comercio, movilidad y coordinación sectorial, su valor radica también en haber construido una arquitectura institucional compartida, que promueve el diálogo político y la articulación de políticas públicas comunes.

Su futuro estará determinado por la capacidad de sus Estados Parte para renovar su compromiso con la integración, modernizar sus instituciones, ampliar la participación social y adaptarse a los desafíos globales con una visión regional. Desde la administración pública, el Mercosur ofrece un laboratorio fértil para ensayar nuevas formas de gestión intergubernamental, planificación estratégica y cooperación internacional, capaces de transformar la lógica tradicional del Estado hacia una gobernanza regional más inteligente, inclusiva y efectiva.

Bibliografía

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). (2023). *Proceso de integración del Mercosur*. Recuperado de <https://www.aladi.org>

- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P., & Torrent, R. (2002). *In-depth analysis of Mercosur integration, its prospects and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment*. European Commission.
- Gardini, G. L. (2020). *The foreign policy of Latin America: The limits of convergence*. Palgrave Macmillan.
- Mercosur. (2002). *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*. Recuperado de <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-olivos/>
- Mercosur. (2024). *Documentos institucionales y normativos*. Secretaría del Mercosur. Recuperado de <https://www.mercosur.int>
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2021). *La integración regional en América Latina: entre la economía y lo social*. OEI - Oficina Regional Buenos Aires. Recuperado de <https://www.oei.int>
- Phillips, N. (2003). *The Southern Cone Model: The political economy of regional capitalist development in Latin America*. Routledge.
- Rapoport, M. (2021). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2020)* (4.ª ed.). Buenos Aires: Edhasa.
- Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Springer.
- Secretaría del Mercosur. (2023). *FOCEM – Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur: Informe anual 2022*. Montevideo: MERCOSUR. Recuperado de <https://focem.mercosur.int>
- Secretaría del Mercosur. (2024). *Tratado de Asunción y normativa vigente*. Recuperado de <https://www.mercosur.int>

Capítulo 3

Organización y estructura administrativa

17 Organismo centralizado / descentralizado; concentrado / desconcentrado y autárquico

Por Guadalupe Laborde

Los conceptos de centralización, descentralización, concentración, desconcentración y autarquía constituyen pilares fundamentales para comprender la arquitectura organizativa de la Administración Pública. A través de ellos se definen los modos en que el poder y las competencias se distribuyen dentro del Estado, así como las distintas formas que puede adoptar la relación entre los órganos del gobierno central y los entes que operan en su periferia. Lejos de ser meras clasificaciones jurídicas, estas nociones permiten analizar cómo se estructura y gestiona el aparato estatal, cómo se delimitan responsabilidades y cómo se articulan las decisiones administrativas en diferentes niveles. Este capítulo presenta y compara estas categorías, brindando herramientas para identificar las particularidades de cada forma organizativa y su impacto en la dinámica del sector público.

Definición

La concentración y desconcentración y la centralización y descentralización son principios jurídicos que se utilizan para edificar la estructura de la organización administrativa del Estado, que es el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo, siendo su finalidad esencial, la coordinación entre los distintos organismos que componen la administración pública (Díez, citado por Damsky, 2020, p. 69).

Así, el acto de desconcentración o descentralización tiene un valor constitutivo e implica una adecuación de la estructura de la organización administrativa a un nuevo contexto político o socioeconómico. De este modo, la desconcentración tanto como la descentralización establecen una nueva distribución de competencias, que serán asumidas de forma exclusiva y permanente por nuevos órganos.

Por ende, la estructura de la organización administrativa de un Estado se encuentra concentrada cuando las facultades de decisión son ejercidas solamente por los órganos superiores de la administración centralizada y

descentralizada y por consiguiente, la desconcentración implica atribuir las facultades decisorias a los órganos inferiores de la administración centralizada o descentralizada.

Cabe mencionar que la estructura de la organización administrativa de un Estado puede presentar diversas combinaciones, ya que dentro de un ente descentralizado puede existir un grado de centralización interna, así como una desconcentración de alguna de sus competencias.

Además, el acto de descentralización implica la creación de un ente con personalidad jurídica propia al que se le otorga la titularidad y el ejercicio de una determinada competencia. En cambio, la desconcentración implica también el otorgamiento de la titularidad y el ejercicio de una determinada competencia pero a un órgano administrativo inferior, sin personalidad jurídica propia y que sea parte del mismo ente estatal que transfiere la competencia. Por último, ambos principios precisan de una norma jurídica que les dé origen.

Adicionalmente, un ente es autárquico, cuando tiene la capacidad de dictar sus propias normas de funcionamiento, dentro un marco normativo superior o de su estatuto. Por lo que antecede, un ente autárquico posee libertad funcional. Además, según Marienhoff, la entidad autárquica es siempre un organismo público estatal y tiene tres elementos esenciales: 1) personalidad jurídica propia, 2) patrimonio afectado al cumplimiento de los fines asignados y 3) fin público, es decir que el ente autárquico posee finalidades específicas, que originariamente le competen en sentido estricto al Estado (Marienhoff, p. 68, 2003).

Importancia

La estructura de la organización administrativa de un Estado es la que permite que se desarrolle su función administrativa y que se ejecuten sus políticas públicas de forma ordenada y coordinada. Y para cumplir con ese objetivo, el Estado no puede realizar la totalidad de sus funciones administrativas exclusivamente a través de los órganos centrales y superiores, sino que debe distribuir adecuadamente sus competencias entre los distintos organismos y entes desconcentrados o descentralizados. La utilización de los principios de desconcentración y descentralización posibilita una

mayor flexibilidad para la ejecución de políticas y una maximización de la eficiencia que redunde en mayores beneficios para los ciudadanos. El valor de estos principios es que permiten adaptar la organización administrativa a los cambios que experimenta el Estado como resultado del desarrollo político y económico, y a su vez, contribuyen a reducir la carga administrativa que tiene el poder central.

Además, la cantidad y complejidad de las competencias que tiene que ejecutar simultáneamente un Estado moderno del siglo XX y XXI es de tal envergadura, que la Administración central se vuelve incapaz de implementar por sí misma todas las políticas, debiendo así poner en práctica los principios de descentralización y desconcentración.

Características

Retomando lo expuesto en el apartado anterior: «La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración; la desconcentración, que se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal; la descentralización, que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente» (Gordillo, 1998, citado por Oszlak, p.5, 2001). Las características fundamentales de los entes estatales descentralizados consisten en:

- 1 Tener personalidad jurídica propia, es decir, que estos entes son sujetos de derecho y por tanto pueden actuar en nombre propio, celebrar contratos, pedir préstamos y como tales, ser demandados en un juicio.
- 2 Ser creados por el Estado mediante el dictado de una ley, de acuerdo a lo establecido por la normativa sobre Presupuesto 27 431/2018 en su artículo 50 inciso a): «Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado nacional requerirá del dictado de una ley. Exceptúese de lo establecido precedentemente a aquellos fondos fiduciarios constituidos por empresas y sociedades del Estado referidas en el inciso b) del artículo 8° de

la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional 24.156 y sus modificaciones, que dice: » b) «Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias».

- 3 Poseer la capacidad de dictar sus propias normas y por tanto gestionar y resolver todas las problemáticas en el ámbito de su competencia, sin necesidad de recurrir a la administración central, salvo en los casos previstos por la norma.
- 4 Poseer patrimonio, sin embargo, aunque el ente formalmente figure como el «propietario» del patrimonio, el Estado, mediante instrumento jurídico, puede recuperar y disponer del mismo o destinarlo a donde le resulte más conveniente.
- 5 Disponer de una asignación legal de recursos, sea la percepción de un impuesto, fondos regulares del presupuesto general, o en algunos casos, haber recibido recursos al momento de su constitución, tras lo cual, el ente pasa a autogestionarse con los ingresos obtenidos de sus respectivas actividades. Es decir, se establece por ley una modalidad de asignación de fondos para el funcionamiento del ente descentralizado.
- 6 Estar sujetos a los controles de legalidad de la administración central, es decir, los entes no son absolutamente independientes y sus competencias deben coordinarse con el resto de las funciones del aparato estatal. Sin embargo, el control no debe ser absoluto, porque de esa forma, se estaría limitando las competencias del propio ente y por tanto, el fin para el cual fue creado. Así, el control administrativo que ejerce el poder central sobre los entes descentralizados, generalmente incluye los siguientes aspectos:
 - a la aprobación o autorización del presupuesto
 - b la designación de su personal directivo
 - c la facultad de intervención en casos excepcionales, siempre que no sean entes reguladores, el Banco Central de la República Argentina y algunos otros.

Por último, y como sujetos de derecho, cuando los entes descentralizados se relacionan con la administración central y otros entes estatales, siempre rige el derecho público, pero cuando se relacionan con particulares o cuando realizan actividades comerciales o industriales puede regir parcialmente el derecho privado.

En cuanto a las características de los órganos desconcentrados, éstos no poseen patrimonio ni personalidad jurídica propia, por lo cual, son entidades que forman parte de un ente estatal con el cual mantienen un vínculo de jerarquía, de este modo, el ente superior ejerce atribuciones sobre el órgano inferior desconcentrado, pero éstas se limitan a facultades de supervisión propias del poder jerárquico, ya que las facultades y la responsabilidad de gestión del órgano superior, se vieron considerablemente reducidas al otorgarle la competencia al órgano desconcentrado.

Características de los órganos estatales desconcentrados y descentralizados

Órgano Desconcentrado (es un órgano inferior que pertenece al mismo ente estatal que le transfirió la titularidad y el ejercicio de la competencia) *	Órgano Descentralizado (es un órgano distinto y separado de aquél ente estatal central que le transfirió la titularidad y el ejercicio de la competencia) **
No tiene personalidad jurídica propia	Tiene personalidad jurídica propia
Es creado mediante una ley o decreto que establece una transferencia total o parcial de competencias, de un órgano superior a uno inferior con carácter exclusivo y permanente	Es creado mediante una ley o decreto que establece una transferencia total o parcial de competencias a un nuevo órgano con carácter exclusivo y permanente. Además, la norma que crea al ente autárquico dispone la jurisdicción de la cual va a depender, para establecer un nexo institucional entre el órgano autárquico y la administración central, ya que la gestión del órgano descentralizado debe coordinarse con el resto de la función administrativa del Estado
Tiene la capacidad de administrarse a sí mismo, pero con restricciones. Según Oszlak, no tiene la capacidad para dictar sus propias normas de administración, pero asumen competencias administrativas que no están muy alejadas de las que gozan los órganos con personalidad jurídica propia (Oszlak, p. 27, 2001)	Tiene la capacidad de dictar sus propias normas dentro del marco de sus estatutos, para reglamentar su funcionamiento (Gordillo, p. XIV-12, 2013)
Mantiene una relación jerárquica con el organismo superior del cual depende y está sujeto a su supervisión y control	La relación con el órgano central no procede a través de un vínculo jerárquico, sino por medio del control administrativo. Este control es ejercido por las autoridades superiores de la Administración centralizada, o sea del Poder Ejecutivo del Estado
No posee patrimonio propio	Es «propietario» de su propio patrimonio, pero el Estado puede recuperar y disponer del mismo cuando lo considere oportuno
No cuenta con una asignación legal de recursos específica para su funcionamiento	Cuenta con una asignación legal de recursos para su funcionamiento (impuesto, otorgamiento regular de fondos presupuestarios, fondo inicial o ingresos derivados de su propia actividad)
El órgano superior no puede reasumir la titularidad de la competencia transferida, si no media una nueva norma jurídica que así lo disponga	El órgano central no puede reasumir la titularidad de la competencia transferida, si no media una nueva ley o decreto que así lo disponga
«No pueden disponer la contratación de personal o la adquisición de bienes y servicios si no media un acto administrativo de la autoridad centralizada» (Oszlak, p. 16 2001)	Tienen la capacidad de contratar personal y adquirir bienes y servicios.

FUENTE: elaboración propia

* Algunos autores lo denominan descentralización burocrática, explicando que no es una descentralización plena.

** Algunos autores lo denominan descentralización autárquica, explicando que implica la creación de un nuevo ente con una personalidad jurídica propia.

Además de las características arriba explicadas, cabe mencionar algunas ventajas e inconvenientes que presentan la desconcentración o descentralización. Entre las ventajas, permiten distribuir el poder de los órganos centrales y superiores, lo que agiliza la implementación de las políticas, porque las cuestiones a resolver no necesitan elevarse a otros organismos, además, los órganos descentralizados o desconcentrados adquieren una especialización mayor en la materia que la que posee la administración central y superior, lo que mejora el desempeño y la toma de decisiones para la consecución de los distintos objetivos.

Y entre las desventajas, ocurre que en algunos casos los órganos descentralizados y desconcentrados no administran bien los gastos ni los recursos humanos y son más susceptibles a malas prácticas. Además, según Gordillo, algunas veces las entidades descentralizadas tienen una tendencia a actuar con un criterio «individualista» o «egoísta», focalizándose sólo en su propia actividad y conveniencia como organismo separado, sin tratar de armonizar su funcionamiento con los objetivos del conjunto del Estado (Gordillo, p. 376, 2015).

Ejemplos

El portal Mapa del Estado publica regularmente la composición de la estructura organizativa de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada. La misma cuenta al 20 de diciembre de 2024, con un total de 40 organismos desconcentrados y 70 organismos descentralizados.

Como ejemplo, en diciembre de 2024, dentro de la jurisdicción de Presidencia de la Nación existen 7 organismos descentralizados y 16 desconcentrados.

Los 7 organismos descentralizados son:

- Autoridad Regulatoria Nuclear (reporta a Secretaría General de la Presidencia)
- Sindicatura General de la Nación (reportan a Presidencia de la Nación)
- Ballet Nacional
- Cinemateca y archivo de la imagen nacional

- Fondo Nacional de las Artes
 - Instituto Nacional del Teatro
 - Teatro Nacional Cervantes
- (reportan a Secretaría de Cultura de la Nación)

Los 16 organismos desconcentrados son:

- Servicio de Inteligencia Argentino
 - División de Asuntos Internos
 - Agencia de Seguridad Nacional
 - Agencia Federal de Ciberseguridad
- (reportan a Secretaría de Inteligencia del Estado)
-
- Comisión Nacional Protectora de Bibliotecas Populares
 - Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos (reportan a Secretaría de Cultura de la Nación)
 - Museo Nacional de Bellas Artes
 - Instituto Nacional Yrigoyeniano
 - Instituto Nacional Newberiano
 - Instituto Nacional Sanmartiniano
 - Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Juan Manuel de Rosas
 - Instituto Nacional Belgraniano
 - Instituto Nacional Browniano
 - Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón
- (reportan a Subsecretaría de Patrimonio Cultural)
-
- Parque Tecnópolis del Bicentenario, Ciencia, Tecnología, Cultura y Arte
 - Palacio Libertad, Centro Cultural Domingo Faustino Sarmiento
- (reportan a Subsecretaría de Gestión y Desarrollo Cultural)

Relación con otros conceptos

La competencia y la jerarquía también son principios que rigen la organización administrativa.

La jerarquía es «una relación de supremacía de los funcionarios superiores respecto a los inferiores, y de subordinación de éstos a aquéllos» (Marienhoff, p.611, 2003). Y Del Giorgio Solfa y Giroto explican que el principio de jerarquía se configura «cuando existe un conjunto de órganos administrativos subordinados y coordinados, que indican la presencia de órganos superiores e inferiores, lo que implica una línea y un grado, es decir, la ubicación dentro de la línea. Este principio, trae como consecuencias que el órgano superior puede dar órdenes al inferior, el cual las tiene que cumplir salvo que por ser irregulares deba abstenerse» (Del Giorgio Solfa y Giroto, p. 494, 2016). Por ende, este principio permite coordinar las funciones de los distintos órganos que conforman la administración central para conservar una dinámica de unidad en el funcionamiento de la administración pública.

Y «la competencia es el conjunto de poderes y atribuciones correspondientes a un órgano, conferidos por el Derecho objetivo...» (de la Vallina Velarde, p.95, 1961). De este modo, una competencia es una facultad de actuar legalmente que posee un funcionario u órgano administrativo y funciona también para delimitar específicamente la esfera de acción legal de cada ente estatal. Por último, la competencia no sólo otorga la posibilidad de actuar, sino que también implica la obligación de actuar.

Otro concepto relacionado con el traspaso de las competencias es la delegación, que consiste en la cesión parcial del ejercicio de una competencia de un órgano superior a otro inferior, este instituto, de carácter excepcional, no altera la estructura administrativa del Estado como sí ocurre en el caso de la desconcentración o descentralización. Con la delegación, la titularidad de la competencia es conservada por el órgano delegante, quien si lo considera oportuno puede dictar un acto en ejercicio de su competencia y además revocar la delegación del ejercicio de la misma al órgano delegado. Además, la delegación administrativa necesita de una norma expresa que la habilite. En la República Argentina, en el art. 3º de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19 549, se establece que la competencia de un órgano administrativo puede surgir de la constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos que se dicten, por lo que un reglamento es fuente de competencia y por tanto, se interpreta que la norma que

autorice una delegación administrativa puede ser de naturaleza legal o reglamentaria.

Por último, la delegación administrativa puede ser intersubjetiva o interorgánica. La delegación interorgánica se produce entre dos órganos de un mismo ente, mientras que la intersubjetiva se lleva a cabo entre dos entes distintos. Es importante señalar que en los casos de delegaciones interorgánicas de un órgano superior a otro inferior vinculados jerárquicamente, el inferior no puede negarse a asumir el ejercicio de la competencia, debido al imperio del principio de jerarquía.

Críticas y debates

Una de las principales críticas hacia los organismos descentralizados es que algunos de ellos, tienden a actuar de forma independiente priorizando sus propios objetivos y apartándose de los fines fundamentales de la administración pública centralizada. Además, al disponer de fondos propios, en algunos casos, sustanciales, existe el riesgo de que descuiden la administración de los gastos.

Tras la falta de consecución de objetivos y una deficiencia en la gestión de recursos de determinados organismos descentralizados, se debate si debería realizarse una supresión, fusión, reintegración a la administración central, transferencia de la competencia a jurisdicciones subnacionales, entes públicos no estatales o transformación a un organismo desconcentrado.

Conclusión

La desconcentración y descentralización son herramientas fundamentales para definir, adecuar y optimizar la estructura de la organización administrativa de un Estado. Se las utiliza principalmente para aminorar la carga administrativa del poder central, al transferir determinadas competencias a órganos inferiores y descentralizados que adquieren un saber técnico al especializarse en esas materias. El desafío radica en encontrar el equilibrio adecuado entre centralización y concentración, y entre descentralización y desconcentración, para optimizar la función administrativa de un Estado, sin que por ello se pierda la cohesión, coordinación y unidad del aparato administrativo.

Bibliografía

- Damsky, I. A. (2020). Fundamentos y principios jurídicos de la organización administrativa. En *Desde los derechos. Aproximaciones a un derecho administrativo de las personas y la sociedad civil* (pp. 62–84). Ed. Rap.
- De la Vallina Velarde, J. L. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de Administración Pública*, (35), 75–140.
- Del Giorgio Solfa, F., & Girotto, L. M. (2016). Aportes conceptuales para la gestión pública: Temas vinculados a la función administrativa del Estado. *Revista Cambios y Permanencias*, 7, 489–519.
- Gordillo, A. (2013). Clasificación de los entes públicos. En *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 1: Parte general* (1ª ed., pp. XIV-1–XIV-25). F.D.A.
- Gordillo, A. (2015). La descentralización. Caracteres y problemas. En *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo II: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo* (1ª ed., pp. 371–397). F.D.A.
- Marienhoff, M. S. (2003). Entidades autárquicas. En *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I: Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa* (5ª ed., pp. 167–195). Abeledo-Perrot.
- Marienhoff, M. S. (2003). Organización administrativa. En *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I: Administración Pública. Derecho administrativo. Estado y Administración Pública. Organización administrativa* (5ª ed., pp. 222–270). Abeledo-Perrot.
- Oszlak, O., Malvicino, G., & Ouviaña, H. (2001). Estudio de los organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional - informe final. Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría de Modernización del Estado, UNPRE.

18 Estructura u organigrama

Por Guadalupe Laborde

Definición

La estructura u organigrama de un organismo público es una representación gráfica y funcional que detalla la distribución de responsabilidades, las jerarquías de autoridad y las relaciones operativas dentro de una organización administrativa. Este esquema es una herramienta clave para la gestión organizacional, ya que facilita la comprensión del funcionamiento interno y la asignación de recursos (Gordillo, 2015).

En términos prácticos, el organigrama refleja los niveles jerárquicos, las líneas de autoridad y los vínculos funcionales entre las distintas unidades que conforman el organismo, permitiendo así una mejor coordinación y control de las actividades administrativas (Oszlak, 1999).

Importancia

La estructura organizativa es crucial para garantizar un desempeño eficiente y coordinado dentro del sector público. Un organigrama bien diseñado permite:

- Distribuir de manera clara las funciones, evitando la duplicación de tareas.
- Mejorar la comunicación interna mediante la definición de líneas de reporte y coordinación.
- Facilitar el acceso ciudadano a la administración pública al indicar responsables y niveles de decisión (Peters, 2008).
- Servir como una herramienta esencial para la auditoría institucional y la evaluación del desempeño, proporcionando un marco de referencia sobre la asignación de recursos y responsabilidades dentro de la organización (Gordillo, 2015).

Características

Los organismos públicos se estructuran bajo criterios organizacionales que determinan su capacidad de operación y adaptación a los problemas

administrativos. Entre las principales características de la estructura organizativa se encuentran:

- **Jerarquía:** define los niveles de autoridad y la relación entre superiores y subordinados.
- **Especialización:** distribuye las funciones en áreas específicas, como finanzas, recursos humanos o atención al ciudadano (Oszlak, 1999).
- **Centralización vs. descentralización:** determina si la toma de decisiones está concentrada en un grupo reducido o distribuida en distintas unidades administrativas.
- **Flexibilidad:** evalúa la capacidad de adaptación de la estructura a cambios normativos, políticos o tecnológicos.

Ejemplos

- **Ministerios nacionales:** los organigramas ministeriales, como el del Ministerio de Economía de Argentina, muestran áreas especializadas en política fiscal, presupuestos y financiamiento internacional.
- **Agencias descentralizadas:** el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) cuenta con un organigrama que detalla áreas de atención médica, administración financiera y gestión de afiliados (Gordillo, 2015).
- **Organismos internacionales:** el Banco Mundial estructura su organización en divisiones regionales, departamentos temáticos y unidades de soporte administrativo (Peters, 2008).

Relación con otros conceptos

La forma en que se organiza un organismo público no es un tema menor. De hecho, está directamente relacionada con el grado de autonomía que se le otorga y con la manera en que se distribuyen las competencias dentro del Estado. Como señala Gordillo (2015), no es lo mismo un organismo centralizado, que depende jerárquicamente del poder central, que uno descentralizado, que cuenta con mayor independencia funcional y financiera. Estas diferencias estructurales no son meramente formales: condicionan profundamente cómo se toman las decisiones, cómo se asignan los recursos y qué margen de acción tiene cada entidad.

Este tema también se cruza con las dinámicas del federalismo fiscal, especialmente en los países donde conviven distintos niveles de gobierno. En esos contextos, la creación o diseño de organismos públicos no puede pensarse de forma aislada: debe contemplar cómo interactúan entre sí los distintos niveles del Estado, qué responsabilidades asume cada uno y cómo se financian esas funciones compartidas o diferenciadas.

Además, una estructura organizativa clara y bien diseñada es clave para que la planificación estratégica funcione. Como bien advierte Oszlak (1999), no basta con tener buenas ideas o diagnósticos acertados si luego no existe un entramado institucional capaz de llevar adelante esas estrategias. La forma en que se crean, articulan o eliminan organismos incide directamente en la capacidad del Estado para ejecutar políticas públicas de manera coherente y sostenida.

Críticas y debates

Aunque los organigramas siguen siendo una herramienta útil para visualizar la estructura formal de los organismos públicos, también han sido objeto de diversas críticas y señalamientos. Uno de los principales cuestionamientos apunta a su rigidez. En muchos casos, las estructuras administrativas del sector público son altamente jerárquicas, lo que dificulta una toma de decisiones ágil y limita la capacidad de respuesta frente a situaciones cambiantes o emergentes (Peters, 2008). Esa lógica vertical puede resultar poco compatible con los problemas que enfrentan hoy las administraciones públicas, que exigen mayor flexibilidad, innovación y coordinación transversal.

Otro problema frecuente es la burocratización. A medida que se agregan niveles de supervisión y control, los procesos tienden a volverse más lentos y complejos. Lejos de mejorar la eficiencia, esta acumulación de instancias intermedias muchas veces termina generando cuellos de botella y retrasos innecesarios en la gestión (Gordillo, 2015).

A esto se suma un fenómeno no menor: la desactualización de los organigramas. En muchas instituciones, los cambios funcionales, tecnológicos o normativos no se reflejan con la celeridad que requieren los nuevos

contextos. Esto puede llevar a una descoordinación interna entre áreas que, en la práctica, ya no funcionan como lo indica el papel.

Finalmente, hay una crítica más profunda que apunta a la limitación representacional de los organigramas tradicionales. Estos esquemas suelen mostrar únicamente las relaciones jerárquicas formales, pero dejan afuera muchas de las dinámicas reales de trabajo: las interacciones entre departamentos, los liderazgos informales, las redes de influencia o la participación de actores que no ocupan cargos jerárquicos pero tienen un rol clave en el funcionamiento organizacional (Oszlak, 1999). Todo esto invita a pensar en modelos más flexibles y dinámicos que permitan comprender la administración pública no solo desde sus reglas escritas, sino también desde su vida cotidiana.

Conclusión

La estructura organizativa de los organismos públicos —plasmada en sus organigramas— no es una cuestión meramente técnica o formal, sino una herramienta central para el funcionamiento eficaz, transparente y estratégico del Estado. A través de ella se definen jerarquías, se distribuyen funciones, se establecen canales de comunicación y se delimita quién toma qué decisiones y con qué grado de autonomía.

Sin embargo, su verdadero valor no reside solo en el diseño inicial, sino en su capacidad para adaptarse a contextos cambiantes. En un entorno cada vez más dinámico y demandante, donde las transformaciones políticas, tecnológicas y sociales son constantes, las estructuras rígidas tienden a volverse obstáculos antes que soluciones. Por ello, los organigramas deben dejar de verse como esquemas estáticos y empezar a concebirse como instrumentos vivos, sujetos a revisión, evaluación y mejora continua.

Además, una estructura organizativa mal definida puede afectar no solo la eficiencia operativa, sino también la legitimidad institucional. Cuando no se entiende claramente quién es responsable de qué, se debilitan tanto la transparencia como la rendición de cuentas, elementos fundamentales en toda administración pública democrática.

Frente a estos problemas, es clave que la creación, reforma o supresión de organismos no se decida exclusivamente por impulso político o por conveniencia coyuntural, sino que responda también a criterios técnicos, estratégicos y normativos claros, articulados con procesos de planificación estatal de mediano y largo plazo.

En suma, pensar la estructura organizativa no es solo una tarea de diseño institucional, sino también un acto político-administrativo que define cómo el Estado se organiza para actuar, responder y transformarse. Como señalan Peters (2008) y Gordillo (2015), solo una mirada crítica, flexible y reflexiva sobre las formas organizativas permitirá que el aparato estatal esté a la altura de las complejidades contemporáneas y de las expectativas ciudadanas.

Bibliografía

- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., Rovik, K. A., & Law, J. (2009). Review of *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. *Public Administration*, 87(1), 156. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.01746_10.x
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Mintzberg, H. (1990). *Estructura y dinámica de las organizaciones*. Ariel.
- Oszlak, O. (1999). *La reforma del Estado en América Latina: Contexto, estrategias y actores*. CLAD.
- Peters, B. G. (2008). *La burocracia política: Un enfoque comparado*. Fondo de Cultura Económica.

19 Misiones y funciones de un organismo público

Por Guadalupe Laborde

Definición

Misión de un organismo: es una declaración breve que describe la contribución que realiza o el servicio que presta a la sociedad, un organismo. La misión busca efectivizar el propósito de la organización.

Visión de un organismo: es una declaración breve que describe el objetivo aspiracional del organismo, cómo mejorará la vida de los ciudadanos y el mundo que desea. Generalmente es una propuesta audaz, que proyecta un futuro donde la organización se convierte en un actor central generando un impacto positivo en la sociedad.

La misión de un organismo determina sus funciones y actividades, es decir, sus atribuciones o competencia.

La competencia de un órgano administrativo: es el conjunto de funciones que puede ejercer de forma legítima. Para el derecho público, según expone Gordillo, la competencia para ser considerada legal, debe ser otorgada de forma expresa o estar razonablemente implícita en una normativa (Gordillo, 2013, pp. XII-6).

Siguiendo a Gordillo, el ejercicio de la función resulta de que se le otorga al órgano una parte de la función administrativa y ese otorgamiento deviene en la competencia para actuar lícitamente (Gordillo, 2013, pp. XII-9).

La ley N° 19 549 de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3 define a la competencia de un órgano:

La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.

De acuerdo con la definición mencionada arriba, el origen de la competencia puede tener rango constitucional, legal o surgir de un reglamento. Por otro lado, un órgano siempre está obligado a ejercer sus competencias excepto que: un superior jerárquico autorice una delegación de facultades o a la inversa, quiera intervenir y decidir sobre un asunto de un órgano inferior, siempre que no se le hubiere otorgado al mismo la competencia exclusiva de esa atribución.

El artículo 2 del Reglamento de Procedimientos Administrativos, del decreto 1759/72 - T.O. 2017 establece que: «El Jefe de Gabinete de Ministros, los ministros, Secretarios de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y órganos directivos de entes descentralizados podrán dirigir o impulsar la acción de sus inferiores jerárquicos mediante órdenes, instrucciones, (...), delegarles facultades; intervenirlos; y avocarse al conocimiento y decisión de un asunto a menos que una norma hubiere atribuido competencia exclusiva al inferior».

Importancia

Tanto la misión como la visión de un organismo público cumplen un papel central en su funcionamiento. No se trata simplemente de fórmulas declarativas: son herramientas fundamentales que orientan el rumbo institucional. Por un lado, sirven como guía estratégica, ayudando a definir prioridades, tomar decisiones coherentes y trazar planes tanto tácticos como operativos. Por otro lado, tienen un fuerte componente motivacional: cuando están bien formuladas y son compartidas por los miembros del organismo, pueden generar sentido de pertenencia, alinear esfuerzos y fortalecer el compromiso con los objetivos comunes.

Además, la misión y la visión dotan al organismo de una identidad propia frente a la sociedad. Lo diferencian de otras instituciones, clarifican su propósito y hacen explícito el valor que busca aportar al interés público.

Del mismo modo, la competencia de un órgano administrativo es un elemento esencial para garantizar su legitimidad y efectividad. Toda actuación administrativa —ya sea una decisión, una resolución o una acción concreta— solo tiene validez si es realizada dentro de los márgenes legales que le han sido asignados a ese órgano. La competencia, en este

sentido, no solo habilita jurídicamente el accionar del organismo, sino que también define su razón de ser, su campo de acción, y lo distingue de otras entidades dentro del entramado estatal.

Características

En el siguiente cuadro se sintetizan los aspectos de la misión y la visión de un organismo.

	Misión	Visión
Responde a las preguntas	¿Qué se hace y para quién?	¿Qué cualidades tendrá la organización y qué se quiere lograr? ¿Hacia dónde se encamina el organismo? y ¿Cómo se conseguirá y para qué?
Temporalidad	En el presente	En el mediano o largo plazo (Es una proyección a futuro de cómo evolucionará el organismo y de cómo su evolución impactará en la vida de las personas)

FUENTE: Elaboración propia.

En relación a la competencia, Marienhoff explica que el origen jurídico de la competencia surge con el constitucionalismo, ya que una vez que se consagró la separación de los 3 poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), se comenzaron a distribuir las funciones estatales (Marienhoff, 2003, p. 187).

Las características de la competencia son las siguientes:

La competencia en la administración pública no le pertenece a las personas, sino a las instituciones. Es decir, la autoridad para actuar no reside en el funcionario como individuo, sino en el organismo que representa. La persona física simplemente ejerce esa competencia en nombre del órgano, y siempre dentro de los límites que marca la normativa. Por eso, la competencia debe estar expresamente establecida en una norma: no puede presumirse, ni atribuirse por interpretación extensiva.

A su vez, las competencias no son todas iguales; pueden clasificarse de distintas maneras según el tipo de límite que establecen. Una de las más comunes es la competencia por materia, que determina qué funciones específicas puede ejercer un organismo. Por ejemplo, un ministerio de

salud no puede dictar normas sobre política monetaria, porque su accionar está restringido a un campo temático específico.

Otra forma de delimitar el accionar estatal es la competencia territorial, que establece el ámbito geográfico en el cual un órgano puede intervenir. Hay organismos con competencia nacional, como un ministerio, y otros con competencia local, como una dirección municipal. En este caso, el espacio físico funciona como una frontera legal para el ejercicio de las funciones públicas.

También existe la competencia temporal, que refiere al período de tiempo en el que un titular puede ejercer válidamente sus funciones. Si una persona actúa fuera del plazo previsto en su nombramiento o más allá del mandato legal, sus decisiones pueden ser consideradas inválidas o nulas.

Por último, está la competencia por grado, que tiene que ver con la ubicación jerárquica dentro de la estructura estatal. Cada nivel de la administración tiene atribuciones propias, y un órgano subordinado no puede invadir las competencias reservadas a un nivel superior. Esta clasificación es clave para mantener el orden dentro del sistema y garantizar una coherente distribución de funciones y responsabilidades.

La competencia es improrrogable porque implica un interés público y porque emana de una norma estatal, es decir, que no puede ser volitiva. Sin embargo, como se mencionó más arriba, en la normativa hay dos excepciones vinculadas a la competencia en razón de grado:

1 La avocación

Consiste en la facultad de un órgano superior de ejercer transitoriamente una competencia que le corresponde a un órgano inferior. Es un instituto excepcional que permite a un funcionario superior hacerse cargo de asuntos que por conveniencia o mora del inferior, necesitan de una resolución. La avocación no requiere de una autorización expresa, pero el órgano superior e inferior deben compartir la misma línea jerárquica, no debe existir una norma

que disponga lo contrario y la competencia del órgano inferior no debe ser exclusiva.

2 La delegación

Consiste en que un órgano superior delegue a otro inferior el ejercicio de funciones que de acuerdo al ordenamiento jurídico le pertenecen al órgano superior. La delegación es un instituto excepcional dentro del orden jurídico y requiere para su procedencia que una norma la autorice. Si el órgano delegante es un organismo creado por el Poder Legislativo, se necesita una ley formal para autorizar la delegación. Pero si el órgano delegante es un organismo creado por el Ejecutivo, la norma que lo habilite debe ser un decreto o un reglamento del Ejecutivo. A pesar de lo mencionado, a veces en la práctica administrativa, la «delegación» procede sin una norma que la autorice, generalmente cuando se trata de la delegación de algunas funciones específicas sin que se alcance a derogar la competencia del órgano superior, que es quien resolverá en última instancia.

Ejemplos

A continuación, se presenta un ejemplo ilustrativo de la visión y misión de la Auditoría General de la Nación Argentina (AGN) y de las competencias asignadas al mismo, por la constitución nacional.

Misión

Somos un órgano con rango constitucional, asistente del Congreso de la Nación en el control público externo con el objetivo de mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad del Estado en beneficio de la sociedad.

Visión

Ser el organismo de excelencia en materia de control público para el beneficio de la sociedad.

Competencias (art. 85 de la CN)

(...) Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Relación con otros conceptos

El propósito institucional está íntimamente ligado a la misión del organismo, ya que expresa su razón de ser más profunda. Mientras que la misión describe qué hace el organismo y a quién está dirigido su accionar, el propósito se plantea como un fundamento más permanente y atemporal: responde al porqué existe el organismo dentro del entramado estatal. En ese sentido, la misión puede actualizarse con el paso del tiempo, adaptarse a nuevos contextos o redefinirse ante transformaciones en el entorno, pero el propósito permanece como una brújula estructural.

Asimismo, los conceptos de planificación estratégica y gestión por resultados se conectan de manera directa con la misión y visión. Estos instrumentos requieren definiciones institucionales claras para traducirse en metas medibles, programas específicos y decisiones operativas. No es posible desarrollar una estrategia pública eficaz si no se parte de una misión bien formulada que oriente la acción y una visión que proyecte hacia dónde se quiere llegar. De esta forma, las declaraciones institucionales se transforman en herramientas concretas para la gestión pública.

La estructura organizativa también se encuentra profundamente vinculada. Un organismo cuyo diseño no refleja con claridad su misión ni permite alcanzar su visión difícilmente podrá operar de forma coherente. Las competencias asignadas, los niveles jerárquicos, los procesos internos y los perfiles profesionales deben responder funcionalmente a los fines institucionales definidos. En este marco, el concepto de competencia no solo delimita lo que un órgano puede hacer desde el punto de vista legal, sino que también organiza su operación cotidiana en función de los objetivos institucionales.

Por otro lado, la transparencia y la rendición de cuentas adquieren mayor relevancia cuando la misión y visión son accesibles y comprensibles tanto para los ciudadanos como para los propios funcionarios. Una organización que declara con claridad su propósito y los objetivos que persigue permite una mejor evaluación de su desempeño, habilitando mecanismos de control, auditoría y participación ciudadana. Es decir, la existencia de una misión y visión explícitas fortalece el control democrático del aparato estatal.

Finalmente, estos conceptos también se conectan con las dinámicas de reforma del Estado. Cada vez que se rediseña una institución, se reorganiza un ministerio o se crean nuevos organismos, surge la necesidad de replantear qué misión se les asigna, qué competencias ejercerán y cómo se proyectarán en el futuro. En este sentido, la misión y visión son elementos clave tanto para la creación como para la transformación institucional.

Críticas y debates

El concepto de propósito institucional ha dado lugar a distintas interpretaciones en la teoría organizacional y en el ámbito de la administración pública. Algunos autores lo consideran un sinónimo o componente esencial de la misión, entendiendo que ambas nociones expresan la razón de ser del organismo y, por tanto, pueden ser abordadas conjuntamente. Otros, en cambio, prefieren mantener una distinción conceptual más clara: mientras el propósito se concibe como un principio rector inmodificable en el tiempo, la misión puede reformularse en función de cambios sociales, políticos o administrativos. Esta distinción no es meramente semántica, sino que tiene implicancias prácticas para el diseño institucional, la gestión estratégica y la medición del desempeño.

En el terreno jurídico-administrativo, también existen debates relevantes en torno al concepto de competencia. Uno de los principales puntos de discusión gira en torno a su grado de exigencia normativa. Hay autores que, tomando prestados criterios del derecho privado, plantean que la competencia podría entenderse de forma más amplia, como la mera posibilidad de ejercer una función administrativa. Desde esta mirada, no sería imprescindible que la competencia esté expresamente conferida por una norma o incluso que esté implícita de manera razonable.

Sin embargo, como bien advierte Gordillo (2013), este enfoque resulta inaplicable al derecho público argentino. En nuestro ordenamiento, la competencia no es solo un atributo funcional, sino un requisito de legalidad. Toda actuación administrativa que se realice fuera de los límites establecidos por una norma —ya sea constitucional, legal o reglamentaria— es nula o inválida. Desde esta perspectiva, la competencia no puede derivarse de una simple analogía funcional, ya que se trata de una garantía institucional que protege tanto la juridicidad del accionar estatal como los derechos de los ciudadanos.

Además, existe un debate práctico sobre la ambigüedad o vaguedad con la que a veces se formulan las misiones y visiones de los organismos públicos. Algunas declaraciones se limitan a frases inspiracionales o vagas, que no permiten orientar con claridad la acción institucional ni evaluar su cumplimiento. Esta falta de precisión puede debilitar su utilidad como herramienta de gestión y vaciar de contenido su sentido estratégico. En respuesta a esta crítica, distintas corrientes proponen el uso de metodologías específicas —como el marco lógico o el enfoque de gestión por resultados— que permiten traducir la misión y visión en metas concretas y medibles.

Por último, en procesos de reforma del Estado, no siempre se presta suficiente atención a la reformulación de las misiones y competencias de los organismos existentes o creados. En ocasiones, las reestructuraciones organizativas avanzan sin una revisión seria de los fines institucionales, generando superposición de funciones, vacíos operativos o confusión en la cadena de responsabilidades. Esto evidencia que la redefinición de misiones, visiones y competencias no es solo un ejercicio técnico o simbólico, sino una condición necesaria para una transformación institucional sostenible y coherente.

Conclusión

La misión y visión, junto con los valores institucionales, conforman los pilares de la identidad y cultura organizacional de un organismo público. Estas declaraciones breves —cuando están bien formuladas y son apropiadamente comunicadas— no solo expresan el rumbo estratégico, sino que buscan generar sentido, cohesionar equipos de trabajo y ofrecer una

imagen clara del rol que la organización cumple dentro del Estado. De allí su relevancia tanto hacia adentro, como brújula para la gestión interna, como hacia afuera, como carta de presentación ante la sociedad.

Sin embargo, uno de los problemas más comunes en la administración pública es la desconexión entre estas declaraciones y la práctica cotidiana. En muchos organismos, la misión y visión se encuentran formalmente redactadas pero no son conocidas ni apropiadas por el personal, lo que debilita su potencial como herramientas de gestión, motivación y rendición de cuentas. Superar esta brecha implica un esfuerzo consciente de liderazgo, comunicación institucional y capacitación continua.

Por su parte, la competencia constituye un principio jurídico esencial que otorga legitimidad al accionar administrativo. No solo delimita el campo de actuación de cada órgano dentro del entramado estatal, sino que asegura que cada decisión o acción tenga respaldo legal. En este sentido, la competencia es una garantía de legalidad, seguridad jurídica y orden institucional. Su clasificación por materia, territorio, tiempo y grado permite comprender con mayor precisión cómo se articula la función pública, y en qué condiciones es posible —excepcionalmente— delegar o avocar funciones.

Desde una mirada integradora, la misión, visión y competencia no deben ser pensadas como elementos aislados, sino como partes interdependientes del diseño institucional. Su alineación es fundamental para lograr una administración pública eficaz, coherente y orientada a resultados. La claridad en el propósito, la definición precisa de los límites de actuación y la articulación con la estructura organizativa y el marco normativo son condiciones necesarias para una gestión pública moderna, responsable y capaz de responder a las demandas sociales.

En un contexto de transformaciones permanentes y crecientes exigencias hacia el Estado, fortalecer la calidad técnica y simbólica de estos conceptos no es un lujo retórico, sino una condición clave para mejorar la gobernabilidad democrática y la capacidad institucional.

Bibliografía

Daft, R. L. (2011). *Teoría y diseño organizacional* (10ª ed.). Cengage Learning.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo I: Parte general. Fundación de Derecho Administrativo.

Marienhoff, M. S. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I: Administración pública. Derecho administrativo. Estado y administración pública. Organización administrativa (5ª ed.). Abeledo-Perrot.

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

20 Creación y disolución de un organismo público

Por Guadalupe Laborde

Definición

La creación y disolución de organismos públicos son procesos jurídicos y administrativos mediante los cuales el Estado establece o suprime entidades que cumplen funciones de interés público. La creación de un organismo público implica su establecimiento formal a través de una norma legal o reglamentaria que define su estructura, funciones y objetivos. Por otro lado, la disolución es el procedimiento mediante el cual un organismo deja de existir, ya sea por razones de ineficiencia, cambio en las políticas públicas, reorganización administrativa o absorción por otra entidad (Gordillo, 2015).

En ambos casos, estos procesos deben respetar el marco normativo vigente, garantizar la continuidad de los servicios esenciales y prever mecanismos de transición para evitar impactos negativos en la gestión pública (Oszlak, 1999).

Importancia

El establecimiento y cierre de organismos públicos son decisiones estratégicas que impactan en la administración del Estado y en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. Su importancia radica en que:

- Permiten adaptar la estructura estatal a nuevas demandas sociales y económicas.
- Favorecen la modernización y optimización del aparato administrativo.
- Garantizan el uso eficiente de los recursos públicos, evitando la duplicación de funciones.
- La disolución de entes ineficientes contribuye a mejorar la eficacia de la gestión estatal y a reducir costos administrativos (Peters, 2008).

No obstante, estos procesos deben ser cuidadosamente planificados para evitar interrupciones en la provisión de servicios esenciales o pérdida de capacidades institucionales.

Características

Los procesos de creación y disolución de organismos públicos presentan ciertas características fundamentales:

- Creación por norma jurídica: un organismo público sólo puede ser creado mediante una ley, decreto o acto administrativo que establezca sus funciones y competencias (Gordillo, 2015).
- Régimen jurídico específico: su funcionamiento está regulado por normas que definen su autonomía, financiamiento y mecanismos de control.
- Finalidad pública: su razón de ser es la prestación de servicios o la regulación de actividades en beneficio del interés general.
- Disolución sujeta a evaluación: la desaparición de un organismo debe estar justificada en términos de eficiencia, necesidad y oportunidad.
- Continuidad de funciones: al disolver un organismo, es fundamental establecer mecanismos para reasignar sus competencias y evitar vacíos administrativos (Oszlak, 1999).

Los organismos públicos pueden ser estatales y no estatales. Y dentro de los órganos públicos estatales se encuentran los entes descentralizados en sus diferentes formas: entes autárquicos y empresas del Estado, y los organismos desconcentrados.

Los entes descentralizados o autárquicos son creados por el Estado por medio de una ley formal o de un decreto del Poder Ejecutivo. Y en las normas de origen se dispone qué dependencia, ministerio o secretaría actuará como intermediario de las relaciones que sostenga el órgano autárquico con el Poder Ejecutivo.

Las empresas del Estado según Marienhoff, pueden ser creadas directamente por el Estado, o pueden ser adquiridas del sector privado, por medio de un acto de liberalidad del particular, una compraventa o un acto expropiatorio del propio Estado. Se aclara que se recurre al acto expropiatorio en caso de falta de conformidad del titular o de los titulares de la empresa. (Marienhoff, 2003, p. 198). Y si las empresas son creadas por el Estado, Marienhoff argumenta que le corresponde en principio al Poder Ejecutivo,

y excepcionalmente al Poder Legislativo, cuando la facultad de creación le haya sido atribuida al Congreso por una cláusula constitucional. Además, argumenta que la facultad de crear empresas del Estado le pertenece al Poder Ejecutivo, en virtud de los poderes generales de administración atribuidos por el art. 99 inc 1) de la Constitución Nacional (en adelante CN) (Marienhoff, 2003, p. 204).

Los organismos desconcentrados que son los que no poseen una personalidad jurídica propia son creados mediante una ley o decreto del Poder Ejecutivo.

Además, algunas entidades requieren de una ley formal para su creación, conforme a lo establecido en el artículo 75 de la CN de la República Argentina de 1994: el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, organismos educacionales de instrucción general y universitaria, y organismo fiscal federal a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación federal. También la CN estipula una ley formal para la creación de determinados organismos: Auditoría General de la Nación, Defensor del Pueblo, Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento y Ministerio Público.

Y con respecto a las personas jurídicas públicas no estatales, pueden ser creadas por el Estado o por particulares.

Proceso de creación de un organismo público

La creación de un organismo público implica una serie de pasos que garantizan su adecuada institucionalización:

- 1 Diagnóstico y justificación: se identifica una necesidad pública que requiere la intervención del Estado.
- 2 Marco normativo: se redacta y sanciona una ley, decreto o norma reglamentaria que establece la entidad, su estructura y su régimen de funcionamiento.

- 3 Definición de recursos: se asigna presupuesto, personal y estructura operativa.
- 4 Diseño del organigrama: se establecen las áreas internas, niveles jerárquicos y mecanismos de control.
- 5 Puesta en marcha: se inicia la actividad del organismo, con su integración en la estructura administrativa del Estado (Gordillo, 2015).

Proceso de disolución de un organismo público

La atribución para extinguir o disolver un ente le corresponde al mismo poder que la creó: Legislativo o Ejecutivo. Esto responde al principio del paralelismo de las competencias, según el cual, salvo norma expresa en sentido contrario, el órgano que tiene competencia para emitir un acto de constitución, también lo tiene implícitamente para modificar o extinguir.

El cierre de un organismo público sigue un procedimiento estructurado para evitar impactos negativos en la gestión estatal:

- 1 Evaluación de desempeño: se analiza si el organismo cumple con sus objetivos o si es necesario su cierre.
- 2 Decisión política y jurídica: se dicta una norma (ley o decreto) que establece su disolución.
- 3 Reasignación de funciones: las competencias del organismo pueden ser transferidas a otras entidades estatales.
- 4 Gestión del personal: se define el destino de los trabajadores del organismo, pudiendo ser reasignados o indemnizados.
- 5 Liquidación de activos y recursos: se reorganiza el patrimonio del organismo para su distribución o devolución al Estado (Oszlak, 1999).

Ejemplos

- Creación de organismos:
 - Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): Creada en 1997 mediante el Decreto 618/1997, unificando organismos fiscales previos.
 - Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS): Creada en 2017 por el Decreto 698/2017 para centralizar políticas de discapacidad.

- Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM): Establecido en 2002 por la Ley N° 25 564 para regular el sector yerbatero.
- Disolución de organismos:
 - Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP): Disuelta en 1991 por Decreto 584/1991 en el marco de la reforma del Estado.
 - Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT): Absorbida por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) en 1996.
 - Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): Propuesta su disolución en 2024 para integrar funciones en la Secretaría de Energía.

Relación con otros conceptos

Por ejemplo, la descentralización y la autarquía nos muestran que muchos organismos se crean con diferentes niveles de independencia respecto del poder central (Gordillo, 2015). También tienen una fuerte conexión con la planificación estratégica en la administración pública, ya que decidir si un organismo debe crearse o cerrarse no debería ser fruto de la improvisación, sino de un diagnóstico técnico y político serio. A su vez, estos temas se cruzan con los procesos de reforma del Estado, donde muchas veces se reorganiza la estructura estatal, lo que implica la creación, transformación o disolución de entidades públicas (Oszlak, 1999).

Críticas y debates

La creación de organismos públicos no siempre responde a una necesidad técnica o a un diagnóstico basado en la mejora de la gestión estatal. En muchos casos, hay una fuerte carga política detrás de estas decisiones. Como señala Peters (2008), no es raro que se creen nuevas entidades por conveniencia partidaria o para satisfacer acuerdos políticos, más que por una necesidad real del Estado.

Esto puede generar una estructura burocrática innecesaria, con organismos que se superponen en funciones, duplican tareas y terminan aumentando el gasto público sin mejorar la eficiencia (Gordillo, 2015). A la vez, cuando se decide cerrar uno de estos organismos, no es una tarea

sencilla: el impacto sobre el empleo público suele generar resistencias internas y tensiones sindicales, especialmente cuando los trabajadores no tienen garantías de reubicación (Oszlak, 1999).

Cerrar un organismo sin una estrategia clara también puede traer problemas de coordinación y vacíos institucionales, ya que muchas veces no se prevé cómo se reasignan las competencias, quién continuará con las tareas o cómo se reorganizará la prestación de servicios.

A todo esto se suma una discusión doctrinaria aún no saldada: ¿quién tiene la potestad de crear un organismo público? Algunos juristas consideran que debe hacerse a través de una ley formal del Congreso, ya que se trata de una decisión estructural que implica gasto público y reorganización del Estado. Otros sostienen que puede hacerlo el Poder Ejecutivo mediante un decreto, en virtud de sus atribuciones constitucionales (artículo 99, inciso 1), que lo responsabilizan de la administración general del país. Para este último grupo, si la creación se hiciera por ley, podría interpretarse como una intromisión del Legislativo sobre funciones propias del Ejecutivo.

Sin embargo, hay autores que matizan esta postura: explican que, al promulgar una ley, el Poder Ejecutivo está aceptando tácitamente la medida, y que además es el Congreso el que debe autorizar los fondos para que ese organismo funcione. También argumentan que la Constitución habla de administración «general» y no «total», por lo que no se excluye que el Congreso pueda participar en la creación de entidades encargadas de aspectos específicos de esa administración, salvo en aquellos casos donde la Constitución reserva esta facultad exclusivamente al Poder Ejecutivo.

Conclusión

La creación y disolución de organismos públicos son herramientas fundamentales para la evolución del Estado y la mejora en la gestión pública. Sin embargo, estos procesos deben ser cuidadosamente evaluados para evitar inefficiencias, duplicaciones o discontinuidades en la provisión de bienes y servicios esenciales.

Un diseño institucional bien planificado, basado en criterios de eficiencia, equidad y transparencia, permite fortalecer el aparato estatal y mejorar

la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la sociedad. La revisión periódica de la estructura estatal y la correcta planificación en la creación y cierre de organismos son claves para un Estado moderno, flexible y eficaz (Peters, 2008; Gordillo, 2015).

Bibliografía

- Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Marienhoff, M. S. (2003). *Tratado de derecho administrativo*. Tomo I: Administración Pública. *Derecho administrativo*. Estado y Administración Pública. *Organización administrativa* (5.ª ed., pp. 152–222). Abeledo-Perrot.
- Oszlak, O. (1999). *La reforma del Estado en América Latina: Contexto, estrategias y actores*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Peters, B. G. (2008). *La burocracia política: Un enfoque comparado*. Fondo de Cultura Económica.

21 Ministerio vs. agencia

Por Alejandro M. Estévez

La distinción entre ministerios y agencias refleja no solo una diferencia organizativa, sino también una evolución en la forma en que los Estados modernos estructuran la administración pública. Mientras los ministerios tienen sus raíces en la tradición administrativa europeo-continental —especialmente francesa— del Estado-nación, consolidándose desde el siglo XIX como órganos jerárquicos encargados de áreas sectoriales del gobierno, las agencias emergen con fuerza a partir del último cuarto del siglo XX como parte de un nuevo paradigma de gestión inicialmente inspiradas en la tradición managerialista norteamericana. Estas entidades buscan introducir mayor flexibilidad, autonomía técnica y eficiencia operativa en contextos donde la burocracia tradicional enfrenta límites para responder a demandas sociales crecientes y complejas.

Ministerio

Definición

Un ministerio es una unidad organizativa dentro de la Administración Pública, generalmente de carácter jerárquico, responsable de la gestión de un sector específico del gobierno, como educación, salud, o economía. Está encabezado por un ministro, quien es parte del gabinete o consejo de ministros.

Importancia

Los ministerios son esenciales para el funcionamiento del Estado porque centralizan la toma de decisiones en áreas clave de políticas públicas. Son responsables de diseñar, implementar y monitorear las políticas públicas dentro de su área de competencia, asegurando que las directrices del gobierno se ejecuten de manera eficiente.

Características

- Centralización de poder: el ministro tiene una autoridad jerárquica fuerte, con decisiones que descienden desde la cúspide hasta los niveles más bajos de la estructura administrativa.

- **Ámbito sectorial:** cada ministerio está enfocado en un área específica, como defensa, educación o relaciones exteriores.
- **Larga tradición:** los ministerios son una estructura clásica en la organización del Estado, con una evolución ligada al desarrollo del gobierno moderno.
- **Responsabilidad política:** los ministros son responsables ante el jefe de Estado o de gobierno y pueden ser removidos por cuestiones políticas.

Ejemplos

- En Argentina, el Ministerio de Economía se encarga de diseñar la política fiscal y financiera del país.
- En el Reino Unido, el Ministerio de Educación administra los sistemas escolares y universitarios.

Relación con otros conceptos

El ministerio se relaciona con el concepto de burocracia, dado que su estructura es jerárquica y sigue reglas formales. Se diferencia de otras formas de organización administrativa como las agencias que, en ciertos países, tienen mayor independencia.

Críticas y debates

Los ministerios suelen ser criticados por ser estructuras burocráticas lentas, con procesos rígidos y con poca capacidad de respuesta rápida a los cambios sociales o económicos. Se cuestiona si los ministerios son siempre la forma más eficiente para la gestión de sectores complejos.

Conclusión

El ministerio sigue siendo una pieza central en la organización administrativa de la mayoría de los países, pero enfrenta problemas en términos de eficiencia y flexibilidad, lo que ha llevado a la aparición de nuevas formas organizativas como las agencias.

Agencia

Definición

Una agencia es una entidad pública creada para cumplir funciones específicas de regulación o administración en áreas especializadas, como la seguridad alimentaria o el medio ambiente. Las agencias tienden a tener mayor autonomía respecto del poder ejecutivo en comparación con los ministerios.

Importancia

Las agencias son fundamentales en la Administración Pública moderna, ya que permiten una gestión más técnica, especializada y, en muchos casos, menos politizada. Funcionan como mecanismos para delegar la ejecución de políticas públicas a organismos con mayor flexibilidad administrativa y mayor capacidad de respuesta.

Características

Autonomía técnica: las agencias suelen operar con una mayor independencia del poder político en la toma de decisiones cotidianas, aunque siguen las políticas generales del gobierno.

- **Flexibilidad organizativa:** al no estar atadas a la rigidez burocrática de los ministerios, las agencias pueden adaptarse con mayor rapidez a los cambios en el entorno.
- **Especialización:** su personal está compuesto por técnicos y expertos en áreas específicas, lo que les otorga un alto nivel de conocimiento sectorial.
- **Responsabilidad limitada:** en muchos casos, no tienen la misma responsabilidad política que los ministerios, lo que permite centrarse en la implementación técnica.

Ejemplos

En Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) se encarga de regular y aplicar las políticas ambientales.

En la Unión Europea, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) supervisa la evaluación y autorización de medicamentos.

En Argentina, existen algunas agencias, pero las más relevantes son la Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) ex AFIP creada en 1996, como su nombre lo indica se encarga de la recaudación de los ingresos públicos a nivel federal. Y la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) creada en 1991, es el organismo encargado de pagar las pensiones y jubilaciones.

Relación con otros conceptos

Las agencias se contraponen a los ministerios en cuanto a su grado de autonomía y especialización. Mientras que los ministerios son estructuras jerárquicas y politizadas, las agencias operan con mayor flexibilidad y enfoque técnico, pero responden a un marco legal y a políticas definidas por el gobierno.

Críticas y debates

A pesar de su flexibilidad y especialización, las agencias han sido criticadas por su falta de rendición de cuentas y transparencia. En algunos casos, se ha argumentado que la independencia técnica puede aislar a las agencias del control político necesario para garantizar que respondan adecuadamente a las necesidades sociales.

Conclusión

Las agencias representan un enfoque moderno en la administración pública, diseñado para lograr eficiencia y especialización. No obstante, su creciente autonomía plantea preguntas sobre su responsabilidad y su relación con las estructuras políticas tradicionales. Así, la distinción entre ministerios y agencias permite reflexionar sobre cómo los Estados balancean control político, eficiencia operativa y legitimidad democrática.

Tabla Comparativa: ministerio vs. agencia

Dimensión	Ministerio	Agencia
Definición	Unidad jerárquica del Poder Ejecutivo, con responsabilidad sectorial.	Entidad especializada, con autonomía relativa para implementar o regular políticas públicas.
Dependencia política	Alta: responde directamente al Presidente o Jefe de Gobierno.	Media o baja: depende funcional o legalmente, pero con margen técnico.

Dimensión	Ministerio	Agencia
Responsabilidad política	Directa: el ministro responde ante el Congreso y el Ejecutivo.	Indirecta: usualmente responde mediante informes, con menor exposición pública.
Autonomía técnica	Limitada, sujeta a las prioridades del gobierno de turno.	Alta: toma decisiones técnicas dentro de un marco general definido por ley o reglamento.
Estructura organizativa	Burocrática y jerárquica, basada en normas y procedimientos formales.	Flexible, con equipos técnicos y estructuras más horizontales o funcionales.
Ámbito de acción	Amplio y transversal (educación, salud, economía, etc.).	Focalizado en temas específicos (ambiente, medicamentos, energía, etc.).
Ejemplos	Ministerio de Salud (Argentina), Ministerio de Educación (Reino Unido).	Agencia de Protección Ambiental - EPA (EE.UU.), EMA (Unión Europea).
Críticas comunes	Rigidez, lentitud, politización excesiva.	Débil control democrático, aislamiento tecnocrático.
Relación con el NPM	Tradicional, cuestionada por el New <i>Public Management</i> .	Modelo promovido por el NPM para mejorar eficiencia y reducir burocracia.

Modelos híbridos

Entre los modelos clásicos de ministerios y las agencias especializadas, existen formas organizativas híbridas que combinan características de ambos. Estos entes, como los organismos descentralizados, entes autárquicos, o empresas públicas, operan bajo la órbita del Poder Ejecutivo pero gozan de cierto grado de autonomía funcional, financiera o técnica. Un ejemplo en Argentina es el Banco Central de la República Argentina, que, aunque dependiente formalmente del Poder Ejecutivo, posee autonomía para ejecutar su política monetaria. Otro caso es el CONICET, que integra criterios de gestión académica con lineamientos estratégicos del Estado. Estas estructuras permiten al Estado preservar el control político general, sin renunciar a niveles de especialización técnica necesarios para abordar políticas complejas. Estos modelos híbridos permiten al Estado combinar control político con experticia técnica, pero también plantean problemas en materia de rendición de cuentas, ya que operan con autonomía operativa pero bajo fuerte dependencia presupuestaria. Su adecuada regulación y supervisión resulta clave para garantizar un equilibrio eficaz entre eficiencia técnica y legitimidad democrática.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *El estudio de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G. M. (2013). *Política pública y rendición de cuentas en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Del Castillo, A. (2015). *Teoría y práctica de la administración pública*. Editorial Reverté.
- Huerta Melchor, O. (2008). *Innovación en la gestión pública: Estudios de caso en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Longo, F., & Ysa, T. (2007). *Agencias y evaluación de políticas públicas: Nuevas formas de gestión pública en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno: Cómo el espíritu emprendedor está transformando el sector público*. Paidós.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6.^a ed.). Routledge.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (2018). *Gobierno y administración pública en el siglo XXI: Retos y oportunidades*. Universidad Complutense de Madrid.
- Villoria, M., & Rodríguez Bolívar, M. P. (2014). *Innovación y buen gobierno: Avances en la gestión pública en España y América Latina*. INAP.
- Ziccardi, A. (2015). *Participación ciudadana y políticas públicas en el contexto de las democracias latinoamericanas*. CLACSO.

22 Entes binacionales

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

Los entes binacionales son organismos creados por dos Estados soberanos con el fin de cooperar en la administración, desarrollo o gestión de recursos y proyectos compartidos. Funcionan bajo acuerdos bilaterales, usualmente establecidos a través de tratados internacionales, y cuentan con una estructura organizativa conjunta. Se trata de instituciones que permiten a los países trabajar en conjunto para abordar temas de interés común, como la energía, el transporte, el medio ambiente o el manejo de cuencas hídricas. En el caso de Argentina, la creación y participación en entes binacionales ha sido una herramienta clave para consolidar la integración regional y gestionar de manera cooperativa recursos estratégicos, especialmente con países vecinos como Paraguay, Uruguay, Bolivia, Brasil y Chile.

Importancia La importancia de los entes binacionales radica en su capacidad para promover el desarrollo económico y social mediante la cooperación internacional. Permiten una gestión conjunta de recursos estratégicos, como ríos, represas o sistemas de transporte, y ayudan a prevenir conflictos a través del diálogo institucionalizado. Además, favorecen el intercambio tecnológico, el trabajo conjunto de profesionales de ambos países y la armonización de políticas públicas en sectores clave. Este modelo de gobernanza colaborativa refleja una forma moderna de ejercicio compartido de la soberanía estatal, adaptada a problemáticas transfronterizas que requieren soluciones concertadas y sostenibles.

Características

Entre las características principales de estos organismos se destacan la igualdad en la toma de decisiones, la administración compartida y la existencia de marcos legales claros y específicos. Suelen tener personalidad jurídica propia, lo que les permite operar con cierto grado de autonomía técnica y financiera. Cada país aporta representantes a los órganos de dirección y gestión, lo que garantiza que las decisiones se tomen de forma

equilibrada y de mutuo acuerdo. También es común que estos entes cuenten con comisiones técnicas o científicas que evalúan los impactos ambientales, económicos y sociales de sus acciones. Aunque su forma organizativa varía según el tratado constitutivo, en todos los casos se rigen por una lógica de corresponsabilidad interestatal.

Ejemplos

Un ejemplo destacado es la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), formada por Argentina y Paraguay para construir y administrar la represa hidroeléctrica de Yacyretá sobre el río Paraná. Esta obra genera una gran cantidad de energía eléctrica que abastece a ambos países y es considerada uno de los mayores emprendimientos hidroeléctricos de América Latina. Otro caso emblemático es la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, creada por Argentina y Uruguay para gestionar el aprovechamiento del río Uruguay, mediante una represa hidroeléctrica que también cumple funciones de navegación y control de inundaciones. Asimismo, existen comisiones binacionales como la Comisión Administradora del Río de la Plata, que regula temas de navegación, pesca y protección ambiental. A nivel global, existen estructuras similares como la Comisión del Río Mekong (Asia), la Autoridad Internacional del Rin (Europa) o la Autoridad del Canal de Panamá (Américas), que reflejan esquemas comparables de gestión cooperativa.

Relación con otros conceptos

Los entes binacionales se relacionan estrechamente con conceptos como gobernanza multinivel, cooperación internacional, soberanía compartida, planificación estratégica del Estado, y accountability institucional. En el caso argentino, su participación en estos organismos refleja una forma de acción estatal que integra política exterior, desarrollo territorial y gestión de recursos naturales. Se trata de herramientas concretas para ejercer soberanía en forma cooperativa, extender la presencia estatal más allá de las fronteras y resolver problemas colectivos —como la generación energética o la protección de ecosistemas compartidos— mediante políticas públicas formuladas y ejecutadas en conjunto.

Críticas y debates

Estos entes no están exentos de cuestionamientos. En algunos casos se ha criticado la falta de transparencia en la gestión de fondos, la escasa participación ciudadana, o los impactos ambientales negativos derivados de sus obras. También han existido tensiones diplomáticas en torno al reparto de beneficios, el cumplimiento de acuerdos o los ritmos de inversión. Por ejemplo, la represa de Yacyretá fue durante años objeto de severas críticas por su alto costo, demoras en su ejecución y efectos sobre comunidades locales. Estos conflictos ponen en evidencia la necesidad de reforzar los mecanismos de control institucional, incorporar principios de equidad intergeneracional y territorial, y garantizar que estos entes responden al interés público de ambos países involucrados.

Conclusión

En síntesis, los entes binacionales en los que participa Argentina son herramientas fundamentales para la cooperación internacional, especialmente con países vecinos. Facilitan la gestión compartida de recursos estratégicos, como la energía y el agua, y promueven la integración regional. A través de estos organismos, se logran beneficios económicos, energéticos y diplomáticos, a la vez que se refuerza la institucionalidad pública en el plano internacional. No obstante, su funcionamiento plantea desafíos importantes relacionados con la transparencia, el control democrático y la sustentabilidad ambiental y social. Mejorar su desempeño implica avanzar hacia una gestión cada vez más participativa, eficaz y orientada al desarrollo sostenible de las naciones que los integran.

Bibliografía

- Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. (s.f.). Historia y misión. <https://www.saltogrande.org>
- Entidad Binacional Yacyretá. (s.f.). ¿Qué es la EBY? <https://www.eby.org.ar>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (2001). *Power and interdependence* (3rd ed.). Longman.
- Müller, J. M. (2019). La integración energética regional: Yacyretá y los desafíos de la cooperación binacional. *Revista de Relaciones Internacionales*, 28(56), 45–62.
- Rapoport, M. (2021). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880–2020)*. Edhasa.

Villalba, C. (2020). Geopolítica del agua en Sudamérica: El rol de las represas binacionales. *Revista Latinoamericana de Política Internacional*, 15(2), 89–110.

23 Descentralización política y administrativa

Por Alejandro M. Estevez

Definición

La descentralización política y administrativa puede definirse como el proceso mediante el cual el Estado transfiere funciones, competencias y recursos desde el gobierno central hacia entidades subnacionales —como provincias, municipios o regiones— o hacia unidades territoriales con distintos grados de autonomía. Esta transferencia puede adoptar diversas formas institucionales, entre las que se destacan la desconcentración (delegación de funciones a oficinas regionales del mismo poder central), la delegación (asignación de responsabilidades a entidades subnacionales sin plena autonomía) y la devolución (otorgamiento de competencias a gobiernos subnacionales con legitimidad democrática y potestad normativa). La descentralización puede abarcar dimensiones políticas (capacidad de legislar y gobernar), administrativas (autonomía en la gestión de políticas públicas) o fiscales (facultades para recaudar, asignar y ejecutar recursos) (Boiser, 1990; Aja, 2003).

Es importante destacar que la descentralización no siempre se expresa en términos jurídicamente codificados. Existen formas formales, institucionalizadas en marcos constitucionales o legislativos, y formas informales, en las que los gobiernos subnacionales adquieren responsabilidades o poder político sin una base legal clara que respalde dichas atribuciones (Falleti, 2005). A su vez, también se registran procesos de recentralización de facto, en los cuales el poder central reabsorbe competencias, ya sea a través del control normativo, la distribución discrecional de transferencias fiscales o la intervención directa sobre los niveles subnacionales, sin modificar explícitamente el marco legal de descentralización (Sabatto & Doberti, 2021).

Importancia

La descentralización ha sido promovida como una estrategia clave para enfrentar los desafíos contemporáneos de gobernabilidad, legitimidad estatal y eficiencia en la gestión pública. Desde distintas tradiciones teóricas y enfoques institucionales, se la ha valorado como un mecanismo

para acercar el Estado a la ciudadanía, mejorar la capacidad de respuesta ante demandas locales, promover la participación democrática y reducir las desigualdades territoriales en el acceso a bienes y servicios públicos (Boiser, 1990; Palma, 1983).

En el contexto de América Latina, la descentralización adquirió centralidad a partir de las décadas de 1980 y 1990, en un doble marco: por un lado, como respuesta a la crisis de legitimidad y desempeño del Estado centralizado, incapaz de resolver problemas sociales crecientes; por otro, como parte de los procesos de reforma del Estado impulsados por organismos multilaterales, que promovían modelos de gestión más flexibles, focalizados y orientados a resultados (Orlansky, 1998; Grin, Hernández Bonivento & Abrucio, 2017). De esta manera, la descentralización fue adoptada tanto por gobiernos con agendas democratizadoras como por aquellos comprometidos con políticas de ajuste estructural y modernización gerencial.

No obstante, el reconocimiento de su potencial transformador no implica una mirada acrítica. La descentralización puede contribuir a fortalecer el tejido institucional local, pero también puede derivar en nuevos problemas de gobernanza si no se acompaña de capacidades reales y de una articulación coherente entre niveles de gobierno (Falleti, 2005; Sabatto & Doberti, 2021). Su importancia, por lo tanto, reside no solo en los objetivos que persigue, sino en las condiciones institucionales, fiscales y políticas que permiten o limitan su efectividad.

Características

La descentralización política y administrativa es un proceso complejo y multidimensional, cuyas características varían según el contexto institucional, la configuración territorial y la trayectoria política de cada país. En primer lugar, su multidimensionalidad es uno de los rasgos más destacados: no se trata únicamente de una transferencia de funciones administrativas, sino de un conjunto de transformaciones que involucran aspectos fiscales, políticos, territoriales y organizacionales (Boiser, 1990; Falleti, 2005). Esta complejidad requiere enfoques integrales que consideren tanto la capacidad de gestión como la legitimidad democrática y la autonomía financiera de los actores subnacionales.

Una segunda característica es su marcada ambigüedad conceptual. La descentralización ha sido promovida tanto por agendas democratizadoras, que buscan empoderar a los gobiernos locales y fomentar la participación ciudadana, como por enfoques neoliberales, que la entienden como una forma de reducir la intervención del Estado central y delegar responsabilidades en niveles subnacionales o actores no estatales (Orlansky, 1998; Aja, 2003). Esta plasticidad ideológica ha permitido que el concepto se adapte a proyectos políticos muy diversos, a menudo con objetivos y resultados contradictorios.

Asimismo, la descentralización se caracteriza por su gradualidad y asimetría. No suele implementarse de forma uniforme ni simultánea en todos los territorios, sino que adopta ritmos diferenciados y niveles de autonomía variables, lo que produce estructuras de gobernanza complejas y, en ocasiones, fragmentadas. En muchos casos, las reformas descentralizadoras se desarrollan de manera incremental, acumulando tensiones entre lo dispuesto formalmente y las prácticas efectivas de gestión (Falleti, 2005).

La relación con la cultura política e institucional del país también es fundamental. La viabilidad y los efectos de los procesos de descentralización dependen en gran medida del entramado normativo, histórico y sociopolítico en el que se insertan. Por ejemplo, en contextos con fuerte concentración del poder o escasa tradición de gobierno local, la descentralización puede enfrentar resistencias o ser absorbida por dinámicas clientelares (Ardanaz, Leiras & Tommasi, 2014).

Otro rasgo estructural es su estrecha conexión con el federalismo fiscal. El grado de autonomía financiera —es decir, la capacidad de recaudar, asignar y ejecutar recursos— condiciona directamente el poder real que pueden ejercer los gobiernos subnacionales. En ausencia de una distribución equitativa de recursos y potestades tributarias, la descentralización corre el riesgo de convertirse en una transferencia de responsabilidades sin medios para cumplirlas (Grin, Hernández Bonivento & Abrucio, 2017).

Por último, debe señalarse que la descentralización ha estado históricamente vinculada a los procesos de reforma del Estado, en especial durante las décadas de 1980 y 1990. En ese período, se la promovió como un instru-

mento para lograr una gestión pública más eficiente, desburocratizada y focalizada, en línea con los principios del Nuevo Management Público y las recomendaciones de organismos internacionales (Orlansky, 1998; Sabatto & Doberti, 2021).

A partir de este conjunto de características, es posible clasificar las formas de descentralización según los tipos de transferencia de funciones, lo que permite analizar los distintos grados de autonomía involucrados en cada caso. La siguiente tabla resume estas modalidades clave.

Modalidades de descentralización según el tipo de transferencia de funciones y el grado de autonomía

Tipo de transferencia	¿A quién se transfiere?	Grado de autonomía	Ejemplo típico	Relación con el poder central
Desconcentración	A unidades del mismo gobierno central (por ej., delegaciones regionales de un ministerio)	Muy baja. No tiene personalidad jurídica propia ni autonomía financiera.	Delegación de ANSES en el interior del país	Alta dependencia jerárquica. Sigue siendo parte del aparato central.
Delegación	A entes o autoridades subnacionales o mixtas, con competencias específicas	Media. Hay cierta capacidad de gestión, pero responde a mandatos del nivel central.	Agencia reguladora descentralizada con competencias delegadas	Subordinación funcional. Actúa en nombre del gobierno central.
Devolución	A gobiernos subnacionales con legitimidad democrática propia (provincias, municipios)	Alta. Gozan de autonomía política, administrativa y fiscal (según el caso).	Provincias argentinas en educación o salud	Relación cooperativa o competitiva, según el sistema institucional.

Ejemplos

Las experiencias internacionales en materia de descentralización evidencian trayectorias diversas, condicionadas por factores institucionales, históricos y políticos. En América Latina, el caso de Colombia es ilustrativo: la descentralización fue consagrada constitucionalmente en 1991 como parte de un proceso de apertura democrática y reorganización territorial. No obstante, su implementación se ha visto limitada por la reticencia de las

élites políticas nacionales a ceder poder real, así como por las debilidades fiscales y técnicas de muchos gobiernos locales, que enfrentan serias restricciones para ejercer sus nuevas competencias de manera autónoma (Peralta Duque, 2008).

En Argentina, el proceso de descentralización adoptado durante la década de 1990 transfirió importantes funciones en materia de educación y salud a las provincias, sin una transferencia proporcional de recursos. Esta «descentralización sin financiamiento» agudizó las desigualdades territoriales, debilitó los estándares nacionales y generó fuertes asimetrías en la calidad de los servicios públicos (Sabatto & Doberti, 2021; Ardanaz, Leiras & Tommasi, 2014). En muchos casos, la falta de articulación entre niveles de gobierno derivó en superposición de responsabilidades y fragmentación de políticas públicas esenciales.

A nivel internacional, varios países han adoptado estrategias de descentralización en clave de eficiencia y modernización. En Estados Unidos, el llamado «Nuevo Federalismo», impulsado desde la década de 1980, buscó redefinir la relación entre el gobierno federal y los estados, trasladando responsabilidades sociales hacia los niveles subnacionales, pero también reduciendo la intervención directa del gobierno central. En Francia, tradicionalmente caracterizada por un Estado centralizado, se han promovido reformas descentralizadoras orientadas a aumentar la eficiencia administrativa y fortalecer el rol de las regiones, aunque sin alterar la fuerte impronta unitaria del sistema político (Aja, 2003).

El modelo de Alemania, en cambio, representa un ejemplo paradigmático de federalismo cooperativo, donde los distintos niveles de gobierno mantienen mecanismos institucionalizados de coordinación, corresponsabilidad y planificación conjunta. Esta forma de descentralización se ha mostrado eficaz para combinar autonomía regional con cohesión nacional, evitando tanto la fragmentación como la recentralización encubierta (Falleti, 2005).

En contextos del sur global, los desafíos son aún más complejos. En India, la descentralización se institucionalizó a través del sistema *Panchayati Raj*, que establece gobiernos locales en tres niveles con competencias

específicas. Si bien ha promovido una mayor participación comunitaria, su impacto ha sido desigual debido a las marcadas disparidades regionales, la escasa capacidad técnica de muchas jurisdicciones y la persistencia de jerarquías sociales, como las castas, que condicionan el ejercicio efectivo del poder local (Grin, Hernández Bonivento & Abrucio, 2017).

En Sudáfrica, tras el fin del apartheid, se diseñó un ambicioso proceso de descentralización con municipios dotados de autonomía constitucional, orientado a democratizar la gestión local y reparar desigualdades históricas. Sin embargo, la persistencia de problemas como la corrupción, la debilidad institucional y la dependencia fiscal del gobierno central ha limitado su efectividad, generando una brecha entre el diseño formal del sistema y la realidad cotidiana de la provisión de servicios públicos básicos (Li, Chen & Peng, 2023).

En el caso de China, la descentralización ha operado históricamente como una estrategia deliberada de desarrollo económico, combinando formas administrativas y fiscales con fuertes incentivos de desempeño local. A diferencia de los modelos occidentales, la descentralización china no necesariamente implica una transferencia de poder político en sentido democrático, sino una delegación funcional que estimula la competencia entre gobiernos locales en la provisión de servicios y el crecimiento económico. Esta «descentralización dirigida» ha sido vista como un modelo alternativo para países en desarrollo, donde la autoridad central mantiene el control estratégico mientras promueve innovación subnacional.

Relación con otros conceptos

La descentralización se vincula estrechamente con la gobernanza, la autonomía local, la participación ciudadana, el federalismo (en sus diversas formas), la planificación territorial, la desregulación, la tercerización y las reformas del Estado. En particular, el federalismo fiscal condiciona las capacidades reales de los gobiernos subnacionales para ejercer funciones transferidas.

La descentralización mantiene vínculos estrechos con una serie de conceptos clave en el campo de la administración pública y las políticas públicas. Se articula directamente con la noción de gobernanza multinivel,

al implicar la distribución de responsabilidades entre distintos niveles de gobierno y exigir mecanismos efectivos de coordinación interjurisdiccional. Asimismo, guarda una relación orgánica con la autonomía local, entendida como la capacidad institucional, normativa y fiscal de los gobiernos subnacionales para tomar decisiones propias y responder a las demandas de sus comunidades.

También se conecta con la participación ciudadana, en la medida en que una descentralización bien diseñada puede ampliar los espacios de intervención social y fortalecer el control democrático sobre la gestión pública. Por otro lado, conceptos como federalismo, planificación territorial, reformas del Estado, tercerización y desregulación han sido históricamente asociados a los procesos de descentralización, ya sea como causas, consecuencias o estrategias complementarias.

En el ámbito de la planificación territorial, la descentralización permite adaptar las políticas públicas a las particularidades sociales, económicas y geográficas de cada región, favoreciendo una gestión más contextualizada y eficaz. Asimismo, en muchos casos ha estado acompañada de procesos de tercerización de servicios públicos, en los cuales los gobiernos subnacionales delegan funciones a actores privados o mixtos, lo que introduce nuevos desafíos en términos de regulación, equidad y control público.

En particular, el federalismo fiscal se presenta como una dimensión crítica: sin una distribución adecuada de los recursos y de la potestad tributaria, los gobiernos subnacionales carecen de las capacidades reales para ejercer de manera autónoma las funciones que les son asignadas, lo que puede derivar en formas de descentralización meramente simbólicas o dependientes del centro.

Críticas y debates

Aunque la descentralización ha sido ampliamente promovida como una herramienta para democratizar la gestión pública, aumentar la eficiencia estatal y acercar el poder a la ciudadanía, su implementación no está exenta de limitaciones, ambigüedades y riesgos. Numerosas experiencias internacionales y latinoamericanas revelan que, lejos de ser un proceso lineal o neutro, la descentralización puede reproducir o incluso profundi-

zar desigualdades preexistentes cuando no va acompañada de un diseño institucional adecuado, capacidades técnicas suficientes y una distribución equitativa de recursos.

Una de las principales críticas se vincula con la desigualdad territorial. Cuando los recursos económicos, humanos e institucionales no están distribuidos de forma equitativa entre las jurisdicciones, el proceso descentralizador tiende a consolidar brechas en lugar de corregirlas. En América Latina, este fenómeno ha derivado en profundas asimetrías en el acceso a servicios públicos esenciales, como la educación, la salud o la infraestructura básica (Grin, Hernández Bonivento & Abrucio, 2017).

Otra limitación estructural radica en la autonomía limitada de muchas unidades subnacionales. En no pocos casos, estas reciben nuevas funciones sin contar con la correspondiente transferencia de atribuciones normativas o fiscales, generando una descentralización meramente formal, carente de poder efectivo. Este fenómeno ha sido descrito como descentralización «nominal» o «incompleta», en la cual la carga de responsabilidades no va acompañada de los instrumentos necesarios para ejercerlas (Boiser, 1990; Sabatto & Doberti, 2021). En el caso argentino, esta problemática se ve agravada por un régimen de coparticipación federal de impuestos que, a pesar de estar previsto en la Constitución de 1994 para ser reformulado, continúa operando de manera discrecional y desactualizada. Esta situación limita seriamente la autonomía financiera de las provincias y genera fuertes dependencias del poder central, con implicancias directas sobre la efectividad de la descentralización (Ardanaz, Leiras & Tommasi, 2014).

Asimismo, la descentralización puede facilitar procesos de captura local del poder. En ausencia de mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas, la ampliación de autonomía subnacional puede derivar en el fortalecimiento de élites políticas territoriales, muchas veces asociadas a prácticas clientelares, patrimoniales o incluso autoritarias. En contextos con escasa presencia estatal nacional o instituciones locales débiles, el poder descentralizado no siempre se traduce en una mayor democratización, sino que puede cristalizar relaciones de dominación preexistentes (Ardanaz, Leiras & Tommasi, 2014).

También ha sido objeto de debate su ambigüedad ideológica. La descentralización ha sido adoptada tanto por corrientes neoliberales —como mecanismo de retracción del Estado central y externalización de funciones— como por enfoques participativos orientados a democratizar la toma de decisiones públicas desde el nivel local (Orlansky, 1998; Aja, 2003). Esta flexibilidad conceptual ha permitido que políticas descentralizadoras sean justificadas bajo discursos muy disímiles, incluso contradictorios entre sí.

Un riesgo adicional es la fragmentación institucional. La transferencia mal coordinada de competencias entre niveles de gobierno puede generar superposición de funciones, vacíos de autoridad o conflictos interjurisdiccionales. Este desorden institucional suele dificultar la coherencia de las políticas públicas, debilitar la gobernanza general del sistema y obstaculizar procesos de planificación a mediano y largo plazo (Peralta Duque, 2008).

En esta línea, se vuelve crucial analizar la fragmentación de derechos y la desigualdad en el acceso a bienes públicos que la descentralización puede provocar. En ausencia de criterios comunes, estándares de calidad o mecanismos redistributivos, el lugar de residencia se convierte en un factor determinante del acceso a derechos básicos. En este sentido, la descentralización puede entrar en tensión con la noción de ciudadanía universal, al permitir que se consoliden regímenes diferenciados de provisión según la capacidad fiscal o administrativa de cada jurisdicción (Grin et al., 2017; Falletti, 2005).

Desde el análisis comparado, Falletti (2005) ha introducido una importante distinción al proponer la idea de descentralización secuencial, subrayando que el orden en que se otorgan las competencias (administrativas, fiscales o políticas) incide directamente en los niveles de autonomía real alcanzados por los gobiernos subnacionales. Según su estudio, cuando las transferencias fiscales preceden a las políticas, es más probable que los niveles locales desarrollen capacidades reales de autogobierno. Más recientemente, Li, Chen y Peng (2023) han mostrado que los efectos de la descentralización sobre la provisión de servicios públicos dependen del diseño institucional y del marco de incentivos existente entre los niveles de gobierno. Una

descentralización mal calibrada —advierten— puede producir ineficiencia o inequidad, incluso en contextos con buena capacidad técnica en los niveles subnacionales.

Conclusión

La descentralización política y administrativa constituye un proceso complejo, ambivalente y profundamente contextual. Si bien ha sido impulsada bajo promesas de democratización, eficiencia, participación ciudadana y mejora en la calidad de los servicios públicos, su efectividad real depende de múltiples factores: el diseño institucional, la articulación entre niveles de gobierno, las capacidades técnicas y fiscales de los actores subnacionales, y la cultura política predominante.

Lejos de tratarse de un mecanismo neutral o meramente técnico, la descentralización expresa disputas de poder, modelos de desarrollo y visiones sobre el rol del Estado. En este sentido, su implementación puede derivar en resultados dispares: mientras en algunos contextos ha fortalecido la gobernabilidad democrática y la innovación en políticas públicas, en otros ha acentuado desigualdades territoriales, consolidado élites locales, o generado fragmentación institucional.

En América Latina, el recorrido de la descentralización ha sido históricamente discontinuo, contradictorio y atravesado por tensiones entre la retórica de la autonomía y las prácticas de recentralización de facto. Los casos de Argentina, Colombia o México muestran que transferir funciones sin garantizar capacidades ni financiamiento sostenido puede vaciar de contenido la autonomía subnacional y frustrar las expectativas ciudadanas.

Para que la descentralización contribuya efectivamente a mejorar la gestión pública y fortalecer la democracia, no basta con descentralizar funciones: se requiere construir capacidades estatales en todos los niveles, establecer reglas claras de articulación intergubernamental, promover mecanismos de rendición de cuentas, y garantizar una distribución equitativa de los recursos. Además, es fundamental integrar el enfoque territorial en el diseño de políticas públicas, reconociendo las heterogeneidades sociopolíticas y las trayectorias institucionales de cada país.

En definitiva, descentralizar no es necesariamente democratizar, ni siempre modernizar. El desafío consiste en diseñar arreglos institucionales que articulen autonomía con equidad, diversidad con cohesión, y proximidad con responsabilidad, evitando que la descentralización se convierta en una consigna vacía o un instrumento funcional a intereses regresivos. El problema no es descentralizar, sino para qué, con qué medios, y bajo qué condiciones (Paráfrasis de Grin et al., 2017).

Bibliografía

- Aja, E. (2003). *El estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). Gobernabilidad y federalismo en Argentina. En S. Mainwaring & A. P. Pérez-Liñán (Eds.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (pp. 83–115). Fondo de Cultura Económica.
- Boiser, S. (1990). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
- Grin, E. J., Hernández Bonivento, J., & Abrucio, F. L. (Eds.). (2017). *El gobierno de las grandes ciudades: Gobernanza y descentralización en las metrópolis de América Latina*. CLAD / Universidad Autónoma de Chile.
- Li, Y., Chen, S., & Peng, Y. (2023). In the shadow of administrative decentralization: The impact of devolution on subnational service provision. *The American Review of Public Administration*, 53(7–8), 280–295. <https://doi.org/10.1177/02750740231185849>
- Molina del Pozo, C. (2016). El largo camino recorrido desde la descentralización hasta el federalismo: el caso de la Unión Europea. *Revista del Tribunal Permanente de Revisión*, 4(8), 19–40.
- Orlansky, D. (1998). *Políticas de descentralización y desintervención estatal* [Ponencia]. XXI Congreso de LASA, Chicago.
- Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política* [Ponencia]. III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual, ILPES/CENDEC.

- Peralta Duque, B. C. (2008). Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas. *Revista Eleuthera*, 2, 167–182.
- Sabatto, D., & Doberti, J. I. (2021). Factores condicionantes del proceso de descentralización: un análisis del caso argentino. *Cuadernos del INAP*, 52, 11–45.

Capítulo 4

Empleo público y gestión del capital humano en el Estado

24 Escalafón

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El escalafón es un sistema de clasificación y ordenamiento de los empleados públicos basado en criterios como categoría, antigüedad, méritos y responsabilidades. En la administración pública, cumple la función de regular el acceso, la promoción y el desarrollo de la carrera de los funcionarios. También actúa como un mecanismo de garantía de equidad y de incentivos institucionales, alineando la estructura organizativa con los principios de transparencia y profesionalización.

El escalafón es un elemento clave en la gestión de recursos humanos del sector público, ya que determina la progresión de los empleados dentro de la estructura estatal y define sus derechos y obligaciones a lo largo de su trayectoria laboral. Su aplicación está regulada por normativas específicas y puede variar según el país y el nivel de gobierno.

Importancia

Si bien en la realidad existe a menudo una distancia entre el propósito original del escalafón y los resultados concretos que produce, este sistema desempeña un papel fundamental en el funcionamiento del sector público. Busca garantizar la meritocracia y la transparencia en los procesos de ascenso y promoción, asegurando que estas decisiones se basen en criterios objetivos y no en factores arbitrarios. Además, fomenta la estabilidad y previsibilidad laboral, permitiendo a los funcionarios desarrollar una carrera profesional con perspectivas claras de crecimiento dentro de la administración pública.

Su correcta implementación también contribuye a optimizar la gestión del talento humano, incentivando la formación y el desarrollo profesional de los empleados, lo que, a su vez, mejora el desempeño institucional. Además, el escalafón aporta a la eficiencia organizativa al garantizar que las funciones sean desempeñadas por personal capacitado y con la experiencia adecuada para cada puesto. Desde una perspectiva administrativa, facilita la planificación en términos de gestión de personal y asignación

presupuestaria, ya que establece pautas claras para la evolución de los recursos humanos en el sector público (D'Antonio & Otero, 2019).

No obstante, su aplicación no está exenta de problemas. En algunos casos puede generar rigidez estructural o resistencia al cambio cuando se impulsan reformas administrativas. Asimismo, el diseño técnico de un escalafón puede ser desdibujado por el juego político o por la acción de actores que buscan esquivar sus reglas formales. Pese a ello, el escalafón sigue siendo una pieza clave en la construcción de un servicio civil profesionalizado. También tenemos que reconocer que algunos escalafones son desdibujados por los distintos actores que tiene que regularse por un escalafón. El diseño técnico de un escalafón suele ser desdibujado por el juego político y se puede constatar que existen épocas en las cuales los escalafones surgen reformas y momentos en los cuales se cristalizan.

Características

Un sistema escalafonario en la administración pública se define por una serie de elementos que estructuran la progresión y el desarrollo profesional dentro del sector estatal. Entre sus principales características se destacan:

Clasificación jerárquica: establece niveles y categorías según las funciones y responsabilidades asignadas a cada puesto, proporcionando un marco claro de organización.

Antigüedad: reconoce el tiempo de servicio como un factor relevante para la progresión, aunque habitualmente se combina con otros criterios.

Evaluación del desempeño: permite medir la eficiencia y efectividad del personal en el ejercicio de sus funciones, equilibrando trayectoria con rendimiento.

Capacitación y formación profesional: promueve la actualización constante de competencias y conocimientos.

Marco normativo: regula los principios y procedimientos del acceso, movilidad y promoción.

Movilidad funcional: define los requisitos para el ascenso o traslado a puestos superiores, permitiendo una progresión ordenada y meritocrática.

Ejemplos

En Argentina, la regulación de la carrera administrativa ha pasado por distintas etapas. El Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), establecido por el Decreto 993/1991, organizaba la carrera dentro del ámbito nacional y reemplazaba al escalafón del Decreto 1428/73, estableciendo nuevas reglas para el ingreso, ascenso y evaluación del desempeño. Posteriormente, este sistema fue reemplazado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), homologado por el Decreto 2098/2008, que introdujo un nuevo marco para la carrera administrativa en la Administración Pública Nacional, detallando mecanismos de promoción y evaluación del personal.

En otros países se observan modelos diversos. En España, el sistema de empleo público se rige por el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley N° 7/2007), el cual establece una carrera profesional basada en méritos y antigüedad. En Francia, la función pública se organiza en cuerpos y categorías (A, B y C), con un sistema de promoción interna y estrictos requisitos de formación y evaluación. En Estados Unidos, en cambio, el empleo público combina el servicio civil con contrataciones por mérito y esquemas de evaluación fundamentados en el desempeño.

Relación con otros conceptos

El escalafón es un elemento esencial de la carrera administrativa, ya que regula la progresión de los empleados en la estructura estatal. Su propósito es garantizar que las promociones y ascensos se otorguen en función del desempeño y la formación, evitando que criterios arbitrarios influyan en estas decisiones. A su vez, los cambios en la estructura escalafonaria suelen estar asociados a procesos de modernización de la administración pública, enmarcados dentro de reformas del Estado que buscan mayor eficiencia y equidad. En este sentido, el escalafón también se vincula con las políticas de recursos humanos en el sector público, ya que su correcta implementación contribuye a una mejor gestión del talento, asegurando que los empleados estén calificados para sus funciones y que el sistema de carrera administrativa fomente la profesionalización del servicio civil.

Críticas y debates

A pesar de su importancia, el escalafón presenta diversos problemas y críticas. En algunos sistemas, su rigidez estructural puede dificultar la incorporación de nuevos talentos y la adaptación a cambios en la administración pública. En ciertos casos, los criterios de antigüedad pueden prevalecer sobre el mérito y la eficiencia, generando desigualdades en la progresión profesional y afectando la competitividad dentro del sector público. Además, los esquemas escalafonarios tradicionales pueden desalentar la creatividad y la toma de decisiones flexibles, al no ofrecer incentivos adecuados para la innovación. Por otro lado, las reformas administrativas que modifican la estructura escalafonaria pueden generar incertidumbre y resistencia por parte de los funcionarios, como ocurrió en Argentina con el reemplazo del escalafón del Decreto 1428/73 por el SINAPA (Estévez, 1996), lo que demuestra que cualquier cambio en la carrera administrativa requiere una adecuada gestión del cambio para minimizar su impacto negativo.

Conclusión

El escalafón es un instrumento clave para la organización y gestión del empleo público. Su correcto diseño e implementación pueden contribuir a mejorar la eficiencia, la profesionalización y la estabilidad laboral en la administración pública. Sin embargo, también debe ser objeto de revisión crítica y adaptación constante, equilibrando la necesidad de estabilidad con una mayor capacidad de respuesta a los cambios del entorno. Los escalafones están siempre sometidos a un intenso juego político, en el cual interactúan el poder político, los sindicatos, las expectativas de los agentes y el cambio de normas que regularmente afectan a la carrera.

El desafío, entonces, no es abandonar el escalafón, sino transformarlo en una herramienta más justa, dinámica y funcional a un Estado eficaz y orientado al ciudadano. Pero no es lo que ocurre.

Bibliografía

D'Antonio, F., & Otero, R. (2019). El sistema de escalafón en la administración pública: Marco normativo y aplicación. *Revista de Derecho Público*, 12(2), 45-78.

- Estévez, A. M. (1996). *El cambio de escalafón en la administración pública argentina; sus principales núcleos problemáticos* [Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires].
- González, A. (2011). *Gestión de recursos humanos en el sector público: Un enfoque integral*. Ediciones de la Universidad de Chile.
- León, R., & Sánchez, E. (2018). *La administración pública en el contexto de la globalización: Tendencias y desafíos*. Editorial Académica Española.
- Mena, M. (2013). La función pública: Una aproximación al concepto de escalafón en el servicio civil. *Revista de Ciencias Sociales*, 19(1), 113–130.
- Pérez, J. (2006). *Burocracia y administración pública: Un enfoque comparado*. Editorial McGraw-Hill.

25 Carrera administrativa

Por Guadalupe Laborde

Introducción

La carrera administrativa es uno de los pilares fundamentales del empleo público moderno. A través de ella, se estructura la trayectoria profesional de los agentes estatales, garantizando estabilidad, desarrollo y oportunidades de ascenso basadas —supuestamente— en el mérito. Su implementación busca asegurar que el ingreso, la capacitación y la promoción respondan a criterios objetivos. Este régimen se diferencia claramente de otras formas de contratación en el Estado, como los contratos transitorios. Comprender su lógica implica reconocer su rol clave en la profesionalización y eficiencia de la administración pública.

Definición del concepto

Previo a definir el concepto de carrera administrativa (o carrera funcional), es menester recordar lo que es un sistema de servicio civil: «conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad» (Oszlak, 2009, p.2).

Para entender el concepto de carrera administrativa, también se necesita recordar que la relación laboral entre el Estado y el personal de la Administración Pública difiere según los agentes sean de planta permanente, contratados *ad-hoc* o *ad-honorem*. En el artículo 7 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164 se establece que: «El personal podrá revistar en el régimen de estabilidad, en el régimen de contrataciones, o como personal de gabinete de las autoridades superiores. La situación del personal designado con carácter *ad honorem* será reglamentada por el Poder Ejecutivo, de conformidad con las características propias de la naturaleza de su relación». Como consecuencia, las condiciones jurídicas del personal que presta servicios en el Estado no es homogénea y sólo los agentes que revisten en planta permanente tienen derecho a la carrera administrativa. Ésta se define como un régimen de estabilidad basado en el ingreso, la capacitación continua y el desarrollo profesional

alcanzado mediante la promoción vertical y horizontal, hasta la edad jubilatoria. Dentro de esta carrera, el personal también tiene derecho a acceder a funciones de jefatura, siempre que cumpla con los requisitos de idoneidad, formación académica y desempeño laboral.

Para explicar este régimen el jurista Marienhoff, pone el acento en el progreso o la mejora que va teniendo el agente administrativo a medida que transcurren sus años de servicio. (Marienhoff, 1998, p. 38). En concordancia con este énfasis en el progreso, el Diccionario Panhispánico del español jurídico (2023) define a la carrera administrativa como la «Progresión profesional realizada por un funcionario dentro del empleo público» y como un «Conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y de progreso profesional de los funcionarios públicos». Por último, para Cruceli, «Es el trayecto que recorre el personal de planta permanente desde el ingreso al organismo hasta la extinción de la relación laboral. Entendiendo que en ese período debería existir un progreso tanto en la profesión como en el desempeño del personal, lo que debería afectar positivamente a la organización como a su capital humano» (Cruceli, 2019, p.66).

Importancia

El personal de planta permanente que integra la carrera administrativa de la Administración Pública es de fundamental importancia para el óptimo funcionamiento del Estado, principalmente por tres aspectos:

- 1 Porque su capacitación continua les brinda expertise y contribuye a mejorar su desempeño, lo que impacta positivamente, mejorando la calidad de la gestión pública y la toma de decisiones.
- 2 Porque su estabilidad en los cargos, proporciona a su vez, una estabilidad en la ejecución de las políticas públicas, lo que garantiza la continuidad de los servicios y la obtención de resultados, más allá de los vaivenes políticos o de los cambios de gobierno.
- 3 Porque al integrar un sistema basado en méritos, y no estar sujeto a la influencia de relaciones clientelares o de favoritismo, puede contribuir a que los actos y las acciones sean más imparciales, transparentes y conformes al marco legal vigente.

En línea con el aspecto anterior, Arellano (2008) y Oszlak, coinciden en que en un gobierno democrático, el fin más importante de un servicio civil estable es reducir la discrecionalidad del accionar de los funcionarios políticos, ya que no puede haber una democracia real si las decisiones gubernamentales responden meramente al arbitrio de los que tienen los cargos más altos en la Administración Pública. En las propias palabras de Oszlak, «no puede existir plena democracia si la discrecionalidad de los gobiernos se convierte en norma». (Oszlak, 2005, p. 23).

Y por último, en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) se declara en su preámbulo que: «Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países».

Características

Antes de profundizar en las características de la carrera administrativa, se debe señalar que entre el empleo público y el empleo privado existen grandes diferencias y que si bien la Constitución Nacional (en adelante CN) protege al trabajo en sus diferentes formas, los empleados públicos de planta permanente gozan de la garantía de la estabilidad, mientras que los empleados del sector privado tienen una garantía patrimonial.

Además, Barraza señala otra de sus diferencias, que en el empleo público existe una persona que dirige, pero que se encuentra a su vez, subordinada al orden jurídico positivo, mientras que «en el empleo privado existe un patrón que manda y decide por su propia voluntad». (Barraza, 2023, p. 22)

A continuación, se explicarán dos principios básicos del régimen de la carrera administrativa, que deben garantizarse durante todo el proceso de la misma: la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos y constatar debidamente, de un modo imparcial y transparente, la idoneidad de los candidatos que se postulan y sus antecedentes. Estos dos principios se encuentran en el artículo 16 de la CN que reza así: «(...) Todos sus habitantes

son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad (...)». También se regulan en el artículo 18 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164 que establece que: «El personal tiene derecho a igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, a través de los mecanismos que se determinen. Las promociones a cargos vacantes sólo procederán mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes».

La estabilidad del empleado público y el derecho a la carrera administrativa:

La estabilidad laboral del empleado público se reconoció en el decreto-ley N° 6 666 del 17 de junio de 1957 (que fue ratificado por la ley N° 14 467). Posteriormente adquirió rango constitucional, cuando se incorporó al artículo 14 bis durante la reforma constitucional del 24 de octubre de 1957, que fue realizada por el gobierno de facto de ese momento. Cabe aclarar que el decreto-ley N° 6 666, fue derogado por la ley N° 22 140 que estableció el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, hoy también derogado.

Barraza argumenta que «La estabilidad surgió como consecuencia de una práctica, por medio de la cual cuando cambiaba un gobierno se procedía a prescindir de los servicios de los agentes». Y que para evitar estas situaciones y proteger al empleado de las decisiones arbitrarias de los políticos, y para darle a la Administración Pública un cuerpo de agentes con un expertise técnico, se instaure la estabilidad en los cargos (Barraza, 2023, p.31).

De este modo, el artículo 14 bis de la CN garantiza la estabilidad de los empleados públicos desde la promulgación de la reforma, debido a que es una norma constitucional operativa, y que por tanto, no requiere de una ley que reglamente su ejercicio, así lo manifestó la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, al haber declarado que las condiciones «aparecen cumplidas respecto del art. 14 «nuevo» de la Constitución Nacional en la parte que imperativamente establece que las leyes aseguran la «estabilidad del empleado público» (Citado por Gordillo, 2017, p. XIII- 28), y explicando que así debe ser cumplida por las máximas autoridades de la Administración Pública. Además, esta norma se hace extensiva al personal público de todas las provincias (Gordillo, 2017, p. XIII-28). Sin

embargo, Gordillo y Marienhoff señalan que no implica una garantía de tipo absoluto, pues, como todos los derechos subjetivos reconocidos en la CN, se ejercen según las leyes que razonablemente reglamentan su ejercicio. Y con respecto a la normativa de esta materia, las causales que quebrantan la estabilidad pueden ser, entre otras, la mala conducta, el indebido desempeño de las funciones que le fueron conferidas al agente y cuando el cargo es «suprimido». Marienhoff explica que el agente público es para el cargo y no el cargo para el beneficio del agente, por lo que si el cargo no existe más, no puede justificarse la continuidad en el mismo (Marienhoff, 1998, p. 133). Además, es importante mencionar que algunas de las causales que quebrantan la estabilidad son atribuibles al empleado o funcionario público y otras a la propia Administración. Y realizar esta distinción es fundamental porque cuando la cesantía obedece a una acción u omisión del agente, éste pierde el derecho a ser indemnizado, pero si la cesantía no obedece al agente, como es el caso de la supresión de su cargo o de acciones de racionalización por coyuntura económica, éste tiene derecho a una indemnización acorde a los años que brindó sus servicios (Marienhoff, 1998, p. 133). La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho en reiteradas ocasiones que la garantía de «estabilidad» con rango constitucional, quedaba satisfecha con el otorgamiento de una indemnización por los perjuicios derivados de una cesantía discrecional de la Administración.

La ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164 del año 1999, en su artículo 11, en relación a las cesantías reza:

El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por las medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas; o de reducción por encontrarse excedida, conforme surja del informe fundado del órgano competente en la materia, la dotación óptima necesaria, quedará, automáticamente, en situación de disponibilidad por un período máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación.

Los agentes que se encontrasen en situación de disponibilidad deberán (i) recibir la capacitación que se les imparta; o (ii) desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado.

Cumplido el término de disponibilidad, sin que el trabajador hubiera formalizado una nueva relación de trabajo, quedará automáticamente desvinculado de la Administración Pública Nacional. Tendrá derecho a percibir una indemnización igual a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor, salvo el mejor derecho que se estableciera en el Convenio Colectivo de Trabajo y las indemnizaciones especiales que pudieren regularse por dicha vía.

Resta mencionar que la estabilidad, además de no ser absoluta, tampoco es vitalicia, porque finaliza cuando el agente alcanza la edad jubilatoria, y con la jubilación termina la carrera administrativa del empleado o funcionario público.

En el artículo 8 de la ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164 se establece qué personal está comprendido dentro del régimen de estabilidad: «El régimen de estabilidad comprende al personal que ingrese por los mecanismos de selección que se establezcan, a cargos pertenecientes al régimen de carrera cuya financiación será prevista para cada jurisdicción u organismos descentralizados en la Ley de Presupuesto (...)». Además, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional El decreto 214/2006 (en adelante CCTG para la APN) establece en su artículo 16 c) que quedan exceptuados de la estabilidad en la relación de empleo, el personal que rige sus relaciones de trabajo por la Ley de Contrato de Trabajo, debido a que en varios organismos aunque sean de la Administración Pública están abarcados por esta ley.

Un derecho fundamental del agente público es el derecho a la carrera, el que se cumple en la medida en que el agente se encuentre bien encasillado, es decir, que revista en el escalafón que le corresponde y que tenga oportunidades de desarrollarse profesionalmente y de ascender a nuevos cargos, para llegar a la jubilación en las mejores condiciones.

No gozan del derecho a la carrera administrativa, aquellos empleados públicos que cumplen funciones como contratados, cualquiera sea el tipo de contrato y aún cuando éstos hubieran sido renovados por varios

años y cumpliesen tareas habituales. Paradójicamente, esta modalidad de relación laboral es la que impera hoy en día, por lo que la mayoría de los empleados públicos no son de planta permanente y tampoco tienen la oportunidad de ingresar a la carrera administrativa.

Para analizar la carrera administrativa, se la puede entender como un sistema integrado por varios subsistemas, los cuales son: concursos de ingreso, capacitaciones, evaluaciones de desempeño, promociones verticales y horizontales y concursos para ascenso de escalafón. A continuación, se verán algunas cuestiones centrales de estos subsistemas.

El ingreso a la Administración Pública

Según explica Barraza, existen dos posiciones diferenciadas en torno a cómo debe ser el ingreso a la Administración Pública. Mientras que una postura sostiene que se debería acceder mediante un concurso estricto de antecedentes y oposición, otros opinan que no resulta conveniente para los funcionarios políticos de turno, porque los mismos necesitan de personas de confianza para gestionar y por lo tanto precisan de algún mecanismo de designación directa (Barraza, 2023, p.22). Es habitual entonces, que tras la asunción de una nueva gestión, se registren varios ingresos a la Administración bajo la modalidad contractual.

Siguiendo a Barraza, el llamado a concurso está regulado en los artículos 16 y 75 inc. 23 de la CN, 21 inc. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el 25 inc. c del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Barraza, 2023, p. 23)

El art. 16 de la CN ya fue explicado anteriormente, y al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció que a los candidatos, además de exigirles idoneidad, se les podía solicitar cumplir con determinados requisitos éticos. Luego, el art. 75 inc 23 de la CN dice: «Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, (...)», poniendo nuevamente el acento en la igualdad de oportunidades y eso solamente se puede garantizar a través de un concurso.

Además, los dos artículos de los tratados internacionales que también tienen rango constitucional dicen:

- Artículo 21 inc. 2 de la Declaración: «Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país».
- Artículo 25, inc. C del Pacto: «Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país».
- A su vez, el CCTG para la APN - Decreto 214/2006 estipula tres condiciones mínimas para poder entrar a la Administración Pública, a saber:
 - 1 Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Sin embargo, prevé que una jurisdicción pueda solicitar al Jefe de Gabinete de Ministros que efectúe una excepción presentando la debida fundamentación.
 - 2 Tener determinada conducta e idoneidad para ocupar el cargo, a constatarse mediante un concurso y para que éste sea válido, debe cumplir con los principios de publicidad, transparencia e igualdad de oportunidades y de trato.
 - 3 Poseer una aptitud psicofísica para el servicio civil.

Se hace mención que además de las condiciones referidas arriba, se incorporó un nuevo requisito en el año 2024 para el ingreso a la APN, que quedó regulado en el Decreto 1421/2002 reglamentario de la ley Marco, artículo 4 del anexo I que dice que: «se deberá aprobar una Evaluación General de conocimientos y competencias, diseñada y reglamentada a tal efecto por la Autoridad de Aplicación (...)». Se trata de un examen que nunca se había implementado anteriormente y que en su primera edición, incluyó conocimientos sobre matemática, lógica, comprensión de texto y legislación, esta última materia, sólo para el personal profesional.

Continuando con los requisitos de ingreso a la planta permanente de la Administración Pública, después de haber cumplido con las condiciones mínimas, incluido el concurso y este nuevo examen, para adquirir la estabilidad se necesita cumplir con los siguientes requisitos que se establecen en el artículo 24 del CCTG - Decreto 214/2006 para la APN, que dice:

En el ámbito de aplicación de la Ley N° 25 164, la adquisición de la estabilidad se producirá cuando se dé cumplimiento a las siguientes condiciones:

- a La prestación efectiva de los servicios durante el período de prueba, el que será extensivo a DOCE (12) meses. (...)
- b La acreditación de la idoneidad durante el período de prueba a través de las evaluaciones satisfactorias y la aprobación de actividades de capacitación, según lo establecido por el sistema de carrera pertinente. A este efecto, las entidades sindicales ejercerán la veeduría prevista en el presente en los respectivos procesos de evaluación.
- c La obtención del certificado de aptitud psicofísica para el cargo o función, de conformidad con la legislación nacional en la materia.

Vencido el plazo establecido en el inciso a. la autoridad competente ratificará mediante acto expreso la designación como efectuada. Transcurridos TREINTA (30) días de vencido el plazo mencionado sin que se dictara el acto ratificatorio, la designación se considerará efectuada adquiriendo el derecho a la estabilidad a partir del día siguiente al cumplimiento del plazo previsto en el inciso a..

Para el personal comprendido por la Ley de Contrato de Trabajo, el período de prueba será el fijado en dicha norma debiéndose cumplimentar con lo dispuesto en los incisos b. y c. del presente artículo.

La promoción en la carrera administrativa

En relación a la promoción o progreso de la carrera, existen dos modalidades. Por un lado, los agentes podrán promover horizontalmente dentro del nivel o categoría escalafonaria en que revistan, esto incluye los diferentes grados y tramos que comprenda cada nivel. Para ello, deberán tener buenas calificaciones en las evaluaciones de desempeño y al mismo tiempo reunir créditos con las capacitaciones realizadas. Y por otro lado, podrán promover verticalmente a otro nivel o categoría escalafonaria, lo que se realiza conforme a los mecanismos de selección por mérito (concursos para ascenso).

Como resultado de lo explicado anteriormente y según lo establece el artículo 55 del CCTG para la APN, la mera permanencia del agente en el servicio, no dará lugar nunca a una promoción.

A nivel internacional, la República Argentina es desde el año 1976, miembro pleno del CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, y como tal, participó de la redacción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que fue firmada en el 2003 por los Jefes de Estado de todos los países iberoamericanos, y si bien no es vinculante, es un documento de referencia común en materia de función pública, que ha intentado establecer un modelo de Administración Pública que sirviera para promover el desarrollo. En este sentido, en su preámbulo, la Carta sostiene que la profesionalización de la función pública es una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado, entendiéndolo a su vez, que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo de los países. A su vez, este documento define a la función o servicio civil como «la posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia». Y establece los principios rectores de la función pública, con el objetivo de que los gobiernos de la región los fueran incorporando a sus legislaciones, estos principios son:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Cabe mencionar, que las Cartas Iberoamericanas elaboradas por el CLAD son resultado de los consensos alcanzados por los distintos gobiernos iberoamericanos y están siempre relacionadas con el buen gobierno y la calidad de la Administración Pública.

La capacitación

En relación a este punto, la Carta declara en su artículo 40 que: «los empleados públicos deberán recibir la capacitación adecuada para complementar su formación inicial o de acceso, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos». Y además en su artículo 41 dice:

La formación de los empleados públicos deberá desarrollarse mediante planes diseñados para apoyar prioridades claras de la organización, en el marco de las políticas globales, y basarse en diagnósticos fiables de necesidades. La inversión en formación debe ser objeto de evaluación, que se extenderá a la apreciación de los aprendizajes producidos, la satisfacción de los participantes, la relación entre resultados y costos y el impacto sobre el rendimiento de las personas en sus puestos de trabajo.

Ejemplos

Es menester aclarar que el sistema de carrera administrativa en el Estado Argentino no es idéntico para las distintas jurisdicciones y entidades que lo integran, por lo que coexisten y conviven varios regímenes de carrera regulados por diferentes convenios colectivos de trabajo sectoriales, y por leyes especiales. Es así, que la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164, exceptúa de su regulación al poder legislativo y poder judicial en su artículo 5, aclarando que se rigen por otros ordenamientos.

Además, el CCTG para la APN - Decreto 214/2006 regula cuestiones centrales sobre el empleo público y luego cada uno de los convenios colectivos de trabajo sectorial (en adelante CCTS) establecen los detalles de las distintas carreras administrativas según las particulares del sector público que regulan. El SINEP es el convenio sectorial más grande que tiene la Administración Pública nacional porque abarca a la mayor cantidad de agentes, y por ello, se lo ha elegido para brindar un ejemplo detallado de la carrera administrativa. Este convenio se denomina Sistema Nacional de Empleo Público, comúnmente conocido como SINEP y fue homologado por el decreto 2098/2008.

El régimen escalafonario y de carrera administrativa del personal permanente del SINEP estipula para el ascenso vertical los agrupamientos General, Profesional, Científico-Técnico y Especializado y los niveles escalafonarios: A, B, C, D, E y F. Y para la promoción horizontal, tres tramos: general, intermedio y avanzado, y 10 grados. Se aclara que en el caso de que el agente llegase al último grado, podrá sumar nuevos grados, bajo el concepto de «grado extraordinario».

Promoción vertical: acceso a escalafones superiores para ocupar cargos con mayor responsabilidad, complejidad y autonomía, y siempre mediante procesos de selección.

Agrupamiento general	Agrupamiento profesional	Agrupamiento científico-técnico	Agrupamiento especializado
Niveles escalafonarios B, C, D y F	Niveles escalafonarios A, B C y D	Niveles escalafonarios A, B, C y D	Niveles escalafonarios A y B

Nivel escalafonario: determinado por el tipo de función o puesto de trabajo.

Agrupamiento escalafonario: se refiere al conjunto del personal que desarrolla funciones y puestos de trabajo caracterizados por una misma naturaleza o finalidad funcional principal.

Promoción horizontal: acceso a los diferentes tramos y grados superiores, mediante la acreditación de capacitaciones y buen desempeño, y de poseer determinadas competencias laborales.

Tramo general	Tramo intermedio	Tramo avanzado
Grado 1 al 10	Desde grado 3 al 10	Desde grado 8 al 10

Tramo: se accede como resultado de la acreditación de mayores rangos de profesionalidad o tecnificación de sus competencias y capacidades laborales.

Grados: se accede una vez que se acrediten las calificaciones de la evaluación de desempeño laboral y de las capacitaciones realizadas.

Relación con otros conceptos

Una relación de empleo ya mencionada, que coexiste con el régimen laboral del personal de planta permanente es la modalidad contractual. Esta relación de empleo está regulada en el anexo de la Ley Marco de Regulación de Empleo público N° 25 164, suele tener una duración de un año calendario y genera una relación de dependencia por el término de la duración del contrato, esto implica que los agentes perciben su remuneración con los adicionales pertinentes por antigüedad, presentismo, sueldo anual complementario y demás sumas no remunerativas. Pero el personal contratado no tiene derecho a la carrera administrativa ni a la estabilidad, incluso en el contrato figura una cláusula que habilita la rescisión del mismo, por cualquiera de las partes sin necesidad de previo aviso ni de indemnización alguna, a excepción del resto del último mes en el cual se produjo la rescisión. Tampoco al personal contratado se les realiza una evaluación anual de desempeño ni están sometidos a los regímenes disciplinarios establecidos en la normativa para el personal de planta permanente. Las características de esta modalidad de contratación se establecen en el artículo 9 de la Ley Marco N° 25 164 que reza: «El régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente (...)». Se señala que contrario a la normativa vigente, en la práctica, muchos agentes terminan realizando tareas habituales y permanentes.

Además de la modalidad de contratación regida por el artículo 9 de la Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25 164, existen otros tipos de contratos denominados contratos de locación de servicios y contratos de locación de obra, que no generan una relación de dependencia, para los cuales el trabajador debe comprometerse a presentar durante la vigencia de la relación contractual, una factura de forma mensual por el monto que figura en el contrato. Este tipo de modalidades de contratación, en la mayoría de los casos, también se van renovando y los empleados terminan cumpliendo tareas regulares y habituales.

Es de destacar, que los tipos de contrataciones antes enumerados, son utilizados en algunos casos por la Administración de gobierno, para evitar las restricciones al ingreso de nuevo personal que en muchas ocasiones imperan, y en otros, para contratar asesores con salarios más altos que los que rigen según la escala salarial acordada en paritarias.

Barraza señala que en la Administración, desde el año 2003 se viene incrementado el número de personal bajo estas formas precarias de empleo (planta transitoria y contratados). Y opina que esto ha ocurrido porque «se designan diariamente personas violentando un principio republicano: el acceso a la función pública mediante concurso de antecedentes y oposición. Además, porque las personas que ingresan carecen del expertise y el grado de titulación para ocupar el cargo» (Barraza, 2023, p. 32).

Críticas y debates

Desde lo jurídico, los procesos de selección para ingresar a la Administración o para promover de nivel son obligatorios, sin embargo, no está regulado cada cuánto tiempo debe llamarse a concurso, por lo que en la práctica político-administrativa, son pocas las convocatorias que se realizan. Por un lado, las máximas autoridades políticas son reacias a realizar concursos, ya sea porque no tienen interés en mejorar la situación de los trabajadores, ya sea porque éstos al adquirir estabilidad, logran mayor independencia del funcionario jerárquico, quien encuentra esta situación relativamente inconveniente porque le implica una pérdida de poder o de la capacidad de control que puede ejercer sobre los trabajadores, cuando éstos están contratados. De este modo, al no haber llamados regulares a concursos que permitan promover verticalmente, gran parte del personal que integra la planta permanente no está bien encasillado, esto significa que no tiene el nivel o agrupamiento adecuado de acuerdo con su formación y esta situación conlleva a una gran desmotivación y frustración. En este sentido, Gordillo manifiesta que «en lugar de intentar siempre seleccionar a los que puedan ser mejores para la función pública estable y permanente se termina propiciando, a la inversa, el alejamiento de quienes tienen mejores oportunidades de empleo fuera del ámbito público» (Gordillo, 2017, p. XIII-30)

Por otro lado, los concursos como sistema en sí mismo, son blanco de varias objeciones, porque se los considera lentos, difíciles de organizar, y algunos señalan que el criterio de selección que prevalece para el caso de los cargos de jefatura es la cercanía del candidato a la gestión, la pertenencia del mismo a un partido político o a una corporación o el hecho de que ya esté ocupando el cargo de forma interina, y cualquiera de estas razones, pesa más que los antecedentes académicos y la experiencia profesional del candidato.

Por otra parte, en relación a los puestos jerárquicos de la carrera administrativa, Barraza sostiene que el cargo más alto es el de Director General o Director Nacional, y que debe accederse al mismo mediante un concurso de antecedentes y oposición, porque según argumenta, dichos cargos deben reservarse para agentes que posean una gran pericia técnica y que hayan mostrado dedicación en su desempeño laboral. Y enfatiza que: «Debería ser la culminación de una carrera administrativa signada por el esfuerzo y el expertise. Por el contrario, esos cargos se han constituido en el primer peldaño de una carrera política» (Barraza, 2023 p. 20). Como consecuencia, los trabajadores profesionales tienen pocas posibilidades de acceder a un puesto de gran responsabilidad, principalmente debido a que las oportunidades de un verdadero ascenso se ven reducidas por el alto nivel de politización de los nombramientos, lo que ocasiona que la carrera administrativa de la mayoría de los agentes alcance posiciones bajas en la estructura jerárquica del Estado, encontrando así un techo en su carrera profesional. Para solucionar esto, habría que dar un debate profundo con el objetivo de cambiar esta realidad y que las designaciones políticas se restrinjan a los cargos de máxima responsabilidad, hasta el nivel de subsecretario, dejando entonces, los demás puestos jerárquicos, para la carrera administrativa de los agentes profesionales.

Conclusión

La carrera administrativa tiene como objetivo el desarrollo y la profesionalización del personal de planta permanente de la Administración Pública Nacional. Para ello, el ingreso a la carrera y la promoción vertical deben ser inexcusablemente por concurso, ya que el objetivo central de organizar una convocatoria está dirigido a que los cargos se ocupen con el personal más idóneo y mejorar la administración del Estado. A su vez, la

capacitación debe ser continua y acorde con los objetivos de la jurisdicción o entidad y pertinentes con las tareas del agente.

Pero hay una notable contradicción entre la normativa y la práctica administrativa, ya que la legislación no se aplica en su totalidad o se aplica deficientemente. Así, numerosos agentes de la Administración Pública tienen su carrera «congelada» y por tanto se encuentran mal encasillados, esto se debe a que el Estado en su función de Empleador no realiza las convocatorias a concursos con la asiduidad con la que debiera hacerlo. Por lo que el impedimento central para el desarrollo de la carrera administrativa de los agentes, no es una cuestión de deficiencia en la regulación, sino de una falta de voluntad o decisión política, y dado que el Estado cuenta con todas las herramientas y los recursos necesarios para realizar concursos, se concluye que puede deberse a una falta de interés de los distintos gobiernos de que el personal del Estado tenga una carrera profesional próspera dentro de las fronteras de la Administración Pública. Así, se debe trabajar para que las convocatorias a concursos se conviertan en una práctica habitual y no en una esporádica.

En relación a la capacitación, aunque se haya innovado y mejorado notablemente en los últimos años la cantidad y calidad de la oferta de carreras, diplomaturas y cursos que provee el Estado, sigue habiendo inconvenientes en el acceso a los mismos por falta de cupo, y en algunos casos ocurre que la oferta de las formaciones no contempla determinados perfiles de agentes muy específicos, por lo que éstos terminan inscribiéndose en cursos que no están relacionados con sus tareas, pero que igual les sirven para acceder a la promoción horizontal de su carrera administrativa. Esta desconexión entre las ofertas formativas disponibles y las necesidades reales de los perfiles técnico-administrativos ha sido también señalada por Agoff y Mansilla (2019), quienes, en su estudio sobre el período 1990-2017, observaron que el crecimiento de carreras universitarias vinculadas a la administración pública no siempre se tradujo en una mejora efectiva de las capacidades burocráticas del Estado nacional.

Con respecto a las evaluaciones de desempeño, se señala que en algunos casos se realizan de manera superficial, a los fines de cumplir con la reglamentación y no hay un real análisis del rendimiento, ni tampoco

una instancia de devolución para el empleado que fue evaluado. También ocurre en algunos casos, que para eludir cualquier clase de complicación se reconoce un rendimiento laboral que no se equipara con el verdadero desempeño del agente. Por otro lado, se advierte que las evaluaciones podrían incorporar indicadores de resultados y de productividad como incentivo para mejoras sustanciales en la remuneración y debería, en el marco del SINEP, reglamentarse la evaluación de desempeño por competencias.

Por último, cabe subrayar en esta conclusión que en relación a la cantidad de empleados públicos totales, son pocos los que gozan del derecho a la carrera administrativa, porque la mayoría son personal contratado, y que para fortalecer y mejorar la misma, se necesita de la decisión política de las distintas gestiones de gobierno. Es estratégico considerar que debe protegerse al personal de la Administración Pública que dedica su vida a trabajar para el Estado y para los habitantes de la República y que ha mantenido en pie las políticas estatales, incluso en las peores crisis de gobernabilidad y que ha defendido programas y proyectos de la arbitrariedad y los intereses particulares de algunos funcionarios políticos que les ha tocado ocupar altos cargos en la Administración Pública.

Bibliografía

- Agoff, S., & Mansilla, G. (2019). Formación universitaria en Administración Pública y capacidades burocráticas en Argentina (1990–2017). *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 3(4), Artículo 4. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol3/iss4/2>
- Barraza, J. I. (2023). Estudio doctrinal y jurisprudencial del empleo público en la Argentina. *Revista de Derecho*, 22(43), 15–40. <https://doi.org/10.47274/DERUM/43.2>
- Dávila, F. E. (Comp.). (2019). *Debates sobre el presente y el futuro de la administración pública*. Unión Personal Civil de la Nación (UPCN).
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 1). Fundación de Derecho Administrativo.
- Marienhoff, M. S. (1998). *Tratado de derecho administrativo* (Tomo III B). Abeledo-Perrot.
- Oszlak, O. (2002, junio 27–28). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. En D. Arellano et al. (Eds.), *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD, AECI/FIIAPP.

Oszlak, O. (2009, noviembre). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*. Proyecto OEA-PNUD, *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.

26 Convención colectiva de trabajo

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

Una Convención Colectiva de Trabajo (CCT) es un acuerdo formal entre empleadores o asociaciones de empleadores y sindicatos que representan a los trabajadores. Su objetivo es regular las condiciones laborales y de empleo en un sector, actividad o empresa, estableciendo derechos, obligaciones y beneficios para ambas partes.

Importancia

Las convenciones colectivas son un instrumento clave dentro del derecho laboral, ya que permiten garantizar condiciones laborales dignas, estabilidad en el empleo y equidad en la relación entre trabajadores y empleadores. Estos acuerdos ofrecen un marco normativo claro y garantizan el cumplimiento de derechos mínimos irrenunciables, evitando la precarización laboral.

Características

A continuación presentamos algunas de las características indispensables de las CCT, las cuales aseguran su eficacia:

Acuerdo colectivo: se negocia de manera conjunta entre sindicatos y empleadores, bajo el principio de negociación colectiva. La ley encargada de regular este proceso en la Argentina es la número 14 250, la cual garantiza que ambas partes estén en igualdad de condiciones.

Ámbito de aplicación: puede ser por rama o actividad (regula a todos los trabajadores de un sector específico, como el caso de los metalúrgicos, obreros de la construcción, o empleados de comercio), o por empresa (aplica exclusivamente a los empleados de una empresa determinada). En todos los casos, las disposiciones deben ajustarse a la Ley de Contrato de Trabajo N° 20 744, que establece derechos laborales mínimos.

Condiciones mínimas y obligatorias: una CCT no puede establecer condiciones laborales inferiores a las fijadas por la ley. En este sentido, puede mejorar derechos, pero nunca restringirlos ni eliminarlos.

Homologación estatal: para que una convención tenga validez legal, debe ser homologada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La homologación garantiza que el acuerdo respete la legislación vigente y proteja a ambas partes.

En relación al contenido típico de una CCT, podemos mencionar los siguientes ejemplos:

- Salarios y remuneraciones: escalas salariales mínimas, bonificaciones y aguinaldo.
- Jornadas laborales: horarios, descansos y pago de horas extra.
- Licencias: regulación de vacaciones, enfermedades, maternidad y paternidad.
- Condiciones de trabajo: seguridad, higiene y provisión de equipamiento.
- Beneficios adicionales: capacitación, transporte, seguros y comedores.
- Procedimientos disciplinarios y despidos: indemnizaciones y causas justificadas.
- Derechos sindicales: protección y garantías para los delegados gremiales.

Relación con la legislación laboral argentina

La Ley N° 14 250, sancionada en 1953, establece los principios fundamentales de la negociación colectiva. En ella se define quiénes están habilitados para suscribir convenios colectivos y se dispone la obligatoriedad de su homologación por parte del Ministerio de Trabajo, asegurando así su validez y cumplimiento.

Por su parte, la Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20 744), promulgada en 1974, establece los derechos y obligaciones esenciales en la relación laboral. Entre sus principales disposiciones, garantiza la protección contra el despido arbitrario, regula la jornada laboral y fija normas de higiene y

seguridad en el ámbito de trabajo, con el objetivo de proteger los derechos de los trabajadores y brindar un marco de estabilidad en el empleo.

Además, la Ley N° 23 551 sobre Asociaciones Sindicales, vigente desde 1988, regula la creación y funcionamiento de los sindicatos. A través de esta norma, se reconocen los derechos de representación gremial en la negociación colectiva y se garantiza la estabilidad laboral de los delegados sindicales, quienes desempeñan un papel clave en la defensa de los intereses de los trabajadores.

El proceso de negociación de un Convenio Colectivo de Trabajo atraviesa distintas etapas. Todo comienza con la convocatoria de las partes involucradas, sindicatos y empleadores, quienes se reúnen para debatir las condiciones laborales a incluir en el acuerdo. A partir de estas discusiones surgen acuerdos preliminares que delinean los aspectos fundamentales del convenio. Una vez que se alcanzan consensos, el convenio es firmado por ambas partes y elevado al Ministerio de Trabajo para su homologación. En esta instancia, el Ministerio analiza el contenido del acuerdo y, si cumple con la normativa vigente, le otorga validez legal. Finalmente, el convenio es publicado en el Boletín Oficial, asegurando su difusión y entrada en vigencia para todas las partes involucradas.

Críticas y debates

A pesar de los beneficios que aportan los CCT, existen algunos problemas que generan debate en distintos sectores. Uno de ellos es la supuesta rigidez en la contratación, ya que algunos sostienen que estos acuerdos pueden limitar la flexibilidad laboral, dificultando la capacidad de las empresas para adaptarse a cambios en el contexto económico. Por el contrario, otros actores sostienen que los CCT son fundamentales para garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores en un contexto de reformas laborales que buscan precarizar a la fuerza de trabajo.

Otro aspecto cuestionado es la desigualdad entre sectores. No todos los gremios cuentan con la misma capacidad de negociación, lo que puede derivar en diferencias salariales significativas entre distintas actividades, generando un impacto en la equidad del mercado laboral.

Conclusión

Las Convenciones Colectivas de Trabajo son un instrumento esencial dentro del derecho laboral argentino. Regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores, garantizando condiciones laborales justas y adaptadas a cada sector. Respaldadas por normativas como la Ley N° 14 250, la Ley N° 20 744 y la Ley N° 23 551, las CCT consolidan el derecho a la negociación colectiva y promueven el diálogo social como base de un mercado laboral equilibrado.

Bibliografía

- Ley N° 14 250. (1953). *Convenciones colectivas de trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98232/norma.htm>
- Ley N° 20 744. (1974). *Ley de contrato de trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>
- Ley N° 23 551. (1988). *Ley de asociaciones sindicales*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20993/texact.htm>

27 Régimen disciplinario para los empleados públicos

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

El régimen disciplinario en la administración pública establece las normas, derechos, obligaciones y prohibiciones que regulan la conducta de los empleados públicos. Su finalidad es garantizar la eficiencia, transparencia y ética en el ejercicio de la función pública, asegurando que el personal del Estado actúe conforme a los principios de legalidad, responsabilidad y compromiso con la ciudadanía.

Importancia

En Argentina, el marco normativo fundamental es la Ley N° 25 164, sancionada en 1999, que regula el empleo público nacional. Esta ley fue complementada por el Decreto 1421/2002, que establece procedimientos disciplinarios específicos para la aplicación de sanciones y medidas correctivas.

Características

Los empleados públicos tienen la responsabilidad de desempeñar sus funciones con integridad, eficiencia y compromiso con el servicio a la ciudadanía. No solo deben ajustarse a la normativa vigente, sino que también se espera de ellos un comportamiento ético y una gestión responsable de los recursos del Estado.

Dentro de sus principales obligaciones, deben cumplir y aplicar las leyes y reglamentos que rigen la administración pública, asegurando que cada acción se realice dentro del marco legal. Su desempeño debe ser eficiente y eficaz, optimizando los recursos disponibles y cumpliendo con los plazos establecidos para brindar un servicio de calidad. Además, deben acatar las órdenes de sus superiores jerárquicos, siempre que éstas sean legítimas y se encuentren dentro del marco legal. La ética y la transparencia son pilares fundamentales de su labor, al igual que la responsabilidad de asumir las consecuencias de sus decisiones y responder por cualquier gestión negligente.

Junto con estas obligaciones, los empleados públicos también cuentan con derechos que garantizan condiciones laborales justas. Tienen derecho a defenderse en caso de enfrentar un proceso disciplinario, pudiendo presentar pruebas y argumentos en su favor. Gozan de estabilidad laboral, lo que les protege contra despidos arbitrarios, salvo por causas justificadas según la normativa vigente. Además, deben contar con acceso a formación, oportunidades de ascenso y una remuneración acorde a su desempeño y antigüedad.

Para evitar conflictos de interés y garantizar la transparencia, existen ciertas prohibiciones dentro de la función pública. No pueden tomar decisiones que beneficien intereses personales, económicos o familiares, ya que esto afectaría su imparcialidad. Tampoco pueden utilizar bienes o recursos del Estado para fines personales, asegurando que estos sean destinados exclusivamente a la gestión pública. Los actos de corrupción, como el soborno, la malversación de fondos o el tráfico de influencias, son considerados faltas graves y conllevan sanciones severas. Asimismo, deben respetar la jerarquía institucional, acatando las órdenes de sus superiores cuando estas sean legales y dentro de su competencia.

En caso de incumplimientos, los empleados públicos pueden enfrentar distintas sanciones, según la gravedad de la falta. Para situaciones leves, se aplican apercibimientos o advertencias. Si los incumplimientos son reiterados o afectan el normal desempeño de la gestión pública, pueden recibir suspensiones temporales. En los casos más graves, que incluyen corrupción, desobediencia sistemática o negligencia que cause un perjuicio significativo al Estado, pueden ser cesados o destituidos de su cargo.

Cuando se detecta una irregularidad, se inicia un proceso disciplinario que comienza con una denuncia o una auditoría interna. A partir de ahí, se lleva adelante una investigación en la que se recopilan pruebas y se notifica al empleado involucrado para que ejerza su defensa. Luego, se emite una resolución con la sanción correspondiente, asegurando el cumplimiento del debido proceso. Si el empleado no está de acuerdo con la sanción impuesta, tiene derecho a recurrir ante instancias superiores o la justicia administrativa.

Para garantizar el correcto funcionamiento de la administración pública y prevenir irregularidades, existen organismos de control que supervisan el cumplimiento de las normas. La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) se encarga de velar por la correcta aplicación de las normas en la gestión pública, mientras que la Auditoría General de la Nación (AGN) fiscaliza que se cumpla con la legislación vigente en el sector público. A su vez, la Oficina Anticorrupción investiga posibles casos de corrupción y otras faltas graves dentro del ámbito gubernamental.

El cumplimiento de las obligaciones y derechos de los empleados públicos es clave para fortalecer la confianza en las instituciones y garantizar una gestión eficiente, ética y comprometida con el bienestar de la sociedad.

Ejemplos

Los conflictos de interés, el uso indebido de recursos y la negligencia en la función pública son algunas de las irregularidades más comunes que pueden comprometer la transparencia y eficiencia del Estado.

Un claro ejemplo de conflicto de interés ocurre cuando un funcionario encargado de compras públicas favorece, de manera intencional o encubierta, a empresas vinculadas a familiares en los procesos de licitación. Este tipo de prácticas afectan la competencia justa y pueden derivar en un mal uso de los fondos públicos.

El uso indebido de recursos estatales también representa una falta grave. Un caso frecuente es el de empleados que utilizan vehículos oficiales para fines personales, lo que no solo supone un abuso de bienes públicos, sino que también genera costos innecesarios para el Estado.

Por otro lado, la negligencia en la función pública puede ocasionar perjuicios económicos significativos. Un funcionario que no cumple con su deber de fiscalizar obras públicas, por ejemplo, permite que proyectos se desarrollen con fallas, retrasos o sobrecostos que terminan afectando las arcas del Estado y la calidad de los servicios destinados a la ciudadanía.

Estos casos evidencian la importancia de contar con mecanismos de control eficaces para prevenir, detectar y sancionar cualquier irregular-

ridad dentro de la administración pública, garantizando así una gestión transparente y responsable.

Relación con otros conceptos

EL régimen disciplinario se relaciona con la ética pública (la regulación disciplinaria busca garantizar la transparencia y la integridad en la administración del Estado), el régimen de empleo público (complementa los derechos y obligaciones de los empleados públicos con sanciones ante incumplimientos), y la responsabilidad de los funcionarios públicos (se vincula con la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública).

Conclusión

El régimen disciplinario en la administración pública es clave para garantizar un Estado eficiente, transparente y confiable. En este sentido, regula la conducta de los empleados públicos y establece sanciones proporcionales a las faltas cometidas, protege los derechos de los trabajadores estatales, asegurando procesos disciplinarios justos y equitativos.

Por lo tanto, el régimen disciplinario no solo busca sancionar, sino también prevenir y corregir conductas inadecuadas, promoviendo una administración pública ética y eficiente.

Bibliografía

- Ley N° 25 164. (1999). *Marco general del empleo público*. Boletín Oficial de la República Argentina, 16 de septiembre de 1999. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60458>
- Decreto N° 84/2003. (2003). *Reglamento de procedimientos disciplinarios: complementa la Ley N° 25 164*. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de enero de 2003. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=82509>

28 Despido y cesantía en el sector público

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

El despido y la cesantía en el sector público se rigen por normativas específicas que garantizan la estabilidad laboral y establecen procedimientos disciplinarios formales antes de la desvinculación.

En Argentina, la Ley N° 25 164 regula el empleo público, asegurando que los despidos solo puedan concretarse tras un proceso administrativo que respete el derecho a defensa. En cambio, el sector privado está regulado por la Ley N° 20 744, donde los empleadores pueden despedir sin causa, aunque deben pagar una indemnización al trabajador.

Este capítulo analizará las diferencias entre ambos sectores, los procedimientos disciplinarios y las condiciones que regulan la finalización de los contratos laborales.

Características

Marco disciplinario en el empleo Público

El régimen disciplinario en el empleo público busca garantizar el cumplimiento de normas y principios éticos en la administración del Estado. La Ley N° 25 164 establece un sistema de sanciones progresivas, que varían según la gravedad de la falta cometida.

Las sanciones pueden ir desde un apercibimiento, que consiste en un llamado de atención formal por escrito ante faltas leves, hasta medidas más severas como la suspensión, que implica la interrupción temporal del trabajo y del salario en casos de faltas graves o reincidencia. En situaciones más serias, puede aplicarse la cesantía, que supone la separación definitiva del cargo sin posibilidad de reincorporación, generalmente por negligencia grave o incumplimientos reiterados. La sanción más extrema es la exoneración, que conlleva la expulsión del cargo con la pérdida de derechos jubilatorios, reservada para delitos graves como corrupción, fraude o traición al Estado.

Para garantizar el debido proceso, el Decreto 84/2003 establece un procedimiento disciplinario que asegura el derecho a defensa de los empleados públicos. Este proceso comienza con la recepción de una denuncia interna, auditoría o informe de control. A partir de ahí, se inicia una investigación en la que se recopilan pruebas y se analizan los hechos. Luego, el empleado es notificado de los cargos en su contra y tiene la oportunidad de presentar su defensa. Finalmente, se emite una resolución fundamentada y, si corresponde, se aplican sanciones. En caso de disconformidad, el empleado puede apelar la decisión ante instancias administrativas o judiciales.

Estabilidad laboral y modalidades de contratación

En el sector público, la estabilidad laboral varía según el tipo de vínculo contractual. Los empleados de planta permanente gozan de protección contra despidos arbitrarios y solo pueden ser cesanteados tras un proceso administrativo formal. En contraste, las contrataciones temporales están sujetas a un marco normativo más flexible.

El artículo 30 del Convenio Colectivo de Trabajo permite contrataciones a término, mientras que el artículo 9 de la Ley N° 25 164 y el Decreto 1 109/2017 regulan los contratos temporales o por locación de servicios. Sin embargo, quienes trabajan bajo estas modalidades no gozan de estabilidad laboral y pueden ser despedidos sin indemnización al finalizar su contrato. Esta situación ha generado preocupaciones sobre la precarización del empleo en el sector público.

Diferencias claves entre el empleo público y privado

El régimen laboral en el sector público y el privado presenta diferencias sustanciales en cuanto a normativa y derechos laborales. Mientras que el empleo público está regulado por la Ley N° 25 164 y su reglamentación, el sector privado se rige por la Ley N° 20 744 y los convenios colectivos de trabajo.

Una de las principales diferencias radica en la estabilidad laboral: en el sector privado, los empleados pueden ser despedidos con indemnización, mientras que en el sector público, la estabilidad es un principio fundamental, aunque con excepciones en los casos de contratación temporal.

En conclusión, el empleo público cuenta con un marco disciplinario y normativo específico que busca equilibrar la estabilidad laboral con mecanismos de control y sanción para garantizar una gestión eficiente y transparente del Estado.

Estabilidad laboral

La estabilidad laboral es una de las diferencias fundamentales entre el empleo público y el privado. En el sector público, quienes forman parte de la planta permanente cuentan con estabilidad garantizada, lo que significa que solo pueden ser desvinculados mediante un procedimiento disciplinario formal o en casos de reestructuración. En cambio, en el sector privado, la estabilidad no está asegurada, ya que los empleadores pueden despedir a sus trabajadores sin necesidad de justificar la causa, aunque deben otorgar la correspondiente indemnización.

No obstante, es importante destacar que la planta de trabajadores estatales de la Argentina cada vez goza de menor estabilidad laboral, habida cuenta la proliferación de contratos enmarcados dentro del Art. 9 de la Ley N° 25 164 (los cuales se renuevan como mucho anualmente y pueden ser dados de baja una vez finalizados) o incluso locaciones de obra o servicios, enmarcados en el decreto 1109/2017 que regula el régimen de contratación de personas que presten servicios profesionales de manera autónoma al Estado (monotributistas).

Procedimiento para la finalización del vínculo laboral

Cuando un trabajador es desvinculado, el proceso varía según el sector en el que se desempeñe. En el empleo público, la cesantía debe estar respaldada por un proceso disciplinario, donde el empleado tiene derecho a defenderse y presentar apelaciones en caso de disconformidad. La notificación se realiza de manera formal y regulada. En el caso de los ley marco o de los monotributistas enmarcados en el decreto 1109/2017, solo basta con no renovar el contrato una vez finalizado el mismo.

Por otro lado, en el sector privado, no existe un procedimiento disciplinario obligatorio para terminar la relación laboral. El despido se comunica generalmente a través de un telegrama laboral, y si es sin causa, el empleador debe abonar la indemnización correspondiente.

En cuanto a las compensaciones económicas, en el sector público no hay indemnización cuando la cesantía es resultado de un proceso disciplinario, pero sí pueden otorgar compensaciones especiales en caso de despidos derivados de una reestructuración administrativa. En el sector privado, el despido sin causa genera el pago de una indemnización que incluye un monto proporcional a la antigüedad (equivalente a un mes de salario por cada año trabajado), el preaviso, y una compensación por vacaciones no gozadas y aguinaldo proporcional.

Ejemplos

Un caso representativo del despido en el sector público es el de un funcionario que incurre en reiteradas faltas graves, como la manipulación indebida de fondos públicos. Siguiendo el procedimiento disciplinario establecido, se lleva a cabo una investigación, se le permite presentar su defensa y, tras la resolución, se determina su cesantía sin derecho a indemnización. En el sector privado, un ejemplo típico es el despido sin causa de un trabajador de una empresa comercial. En este caso, la empresa le envía un telegrama de despido y procede a abonar la indemnización correspondiente según la antigüedad y otros conceptos laborales. Otro ejemplo común en el sector público es la finalización de un contrato temporal bajo el Artículo 9 de la Ley N° 25 164. En este caso, un empleado contratado anualmente no recibe la renovación de su contrato al finalizar el período, quedando desvinculado sin indemnización ni posibilidad de reclamo.

Relaciones con otros conceptos

El régimen de despidos y cesantías en el empleo público se relaciona con la transparencia y la gestión eficiente del Estado, ya que los procedimientos disciplinarios aseguran que las desvinculaciones se realicen de manera justificada y con garantías de defensa. Por otra parte, la precarización laboral en el sector público afecta la ejecución de las políticas públicas, ya que los despidos masivos sin justificación merman la capacidad de respuesta del estado a múltiples niveles. Asimismo, el régimen de cesantía y exoneración tiene impacto en la lucha contra la corrupción y la ética en la función pública, ya que sancionar adecuadamente las faltas graves contribuye a un Estado más transparente y responsable.

Críticas y debates

Uno de los principales cuestionamientos al régimen de despidos en el sector público es la disparidad entre empleados de planta permanente y aquellos contratados de manera temporaria. Mientras que los primeros cuentan con garantías contra despidos arbitrarios, los contratados temporales pueden ser desvinculados sin indemnización ni justificación al vencimiento de su contrato, lo que genera situaciones de inestabilidad laboral y precarización. Otra crítica frecuente es la rigidez de los procedimientos disciplinarios en el sector público, ya que, en algunos casos, la estabilidad laboral puede derivar en la dificultad para desvincular empleados con desempeños deficientes o conductas inapropiadas. Esto puede afectar la eficiencia del Estado y la prestación de servicios públicos. Por otro lado, en el sector privado, se critica la facilidad con la que los empleadores pueden despedir a los trabajadores sin causa, aunque con indemnización. Este sistema, si bien otorga flexibilidad a las empresas, deja a los empleados en una situación de vulnerabilidad al no garantizar la continuidad laboral. En conclusión, el régimen de despidos en ambos sectores presenta ventajas y desventajas que requieren revisiones y mejoras en las políticas públicas para equilibrar la estabilidad laboral con la eficiencia y la equidad en las relaciones laborales.

Conclusión

Las diferencias entre el sector público y el privado en materia de despidos reflejan modelos de empleo con dinámicas y regulaciones propias. Mientras que en el sector público la estabilidad laboral es un principio fundamental, en el ámbito privado los empleadores pueden despedir sin causa, aunque deban abonar la indemnización correspondiente. Además, la cesantía en el empleo público requiere un proceso disciplinario formal, mientras que en el sector privado basta con la notificación y el pago de compensaciones.

Para finalizar, las contrataciones temporales en el sector público representan un grave problema, ya que pueden generar condiciones de precarización laboral al no otorgar estabilidad ni derecho a indemnización. En contraste, en el sector privado, si bien la indemnización ofrece una protección económica, no garantiza la continuidad laboral.

Bibliografía

- Decreto 84/2003. (2003). *Reglamento de procedimientos disciplinarios*. Boletín Oficial de la República Argentina, 29 de enero de 2003. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=82509>
- Decreto 1109/2017. (2017). *Régimen de contratación de servicios profesionales autónomos para el Estado*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Ley N° 20 744. (1974). *Ley de contrato de trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, 20 de septiembre de 1974. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm>
- Ley N° 25 164. (1999). *Marco general del empleo público*. Boletín Oficial de la República Argentina, 16 de septiembre de 1999. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=60458>

29 Ostracismo organizacional

Por Alejandro M. Estevez

Definición

El ostracismo organizacional es una forma de exclusión social dentro del ámbito laboral que puede adoptar diversas manifestaciones, desde la omisión deliberada en conversaciones y reuniones hasta el aislamiento total de un individuo dentro de su equipo de trabajo. Este fenómeno se produce cuando una persona es ignorada, rechazada o marginada por sus compañeros o superiores, ya sea de manera explícita, a través de acciones concretas de exclusión, o de manera implícita, mediante la indiferencia o la invisibilización sistemática. En muchos casos, el ostracismo funciona como un mecanismo de disciplina o castigo hacia aquellos que han transgredido normas, valores o prácticas dominantes dentro de la organización (Estévez, 2020).

A diferencia de otras formas de violencia organizacional, el ostracismo no siempre implica agresión verbal o física, sino que se manifiesta a través de la omisión, el silencio o la falta de reconocimiento. Quienes lo padecen pueden verse privados de información clave para su desempeño, ser excluidos de las dinámicas de trabajo en equipo o enfrentar dificultades para participar en redes informales de comunicación y toma de decisiones. Estas estrategias, aunque sutiles, tienen un impacto profundo en la persona afectada y en la cultura organizacional, ya que refuerzan estructuras de poder y crean un clima de inseguridad y temor al rechazo.

Importancia

El ostracismo organizacional no solo afecta a los individuos que lo padecen, sino que también tiene repercusiones a nivel colectivo dentro de la organización. Para la persona afectada, la exclusión social puede traducirse en altos niveles de estrés, ansiedad y desmotivación, lo que impacta directamente en su bienestar psicológico y su capacidad de desempeño. Diversos estudios han demostrado que quienes experimentan este tipo de aislamiento tienden a mostrar síntomas de baja autoestima, disminución de la productividad y pérdida de compromiso con la organización. En los casos más severos, el ostracismo puede derivar en problemas de salud

mental, como depresión o trastornos de ansiedad, que afectan no solo la vida profesional del individuo, sino también su bienestar personal (Williams, 2001, 2007).

Sin embargo, el impacto del ostracismo no se limita a la víctima. A nivel organizacional, esta práctica puede generar consecuencias contraproducentes en la dinámica de trabajo y en la cultura institucional. Si bien algunos grupos pueden recurrir al ostracismo como una estrategia para reforzar su identidad y cohesión interna, en el largo plazo esto puede traducirse en una reducción de la colaboración, la innovación y la confianza organizacional. Las personas excluidas suelen restringir su participación y creatividad por miedo al rechazo, lo que afecta el intercambio de ideas y limita la capacidad de la organización para adaptarse a nuevos problemas (Fiset, Al Hajj & Vongas, 2017).

Además, la normalización del ostracismo dentro de una institución puede generar un clima laboral tóxico, en el que los empleados se autocensuran y evitan cuestionar decisiones o proponer cambios por temor a ser marginados. Esto no solo afecta el desempeño individual, sino que también debilita la capacidad de la organización para fomentar el diálogo abierto y el desarrollo de soluciones innovadoras. En este sentido, abordar el ostracismo organizacional no es solo una cuestión ética, sino también una necesidad estratégica para garantizar un ambiente de trabajo saludable y productivo.

Características

Uno de los rasgos más distintivos del ostracismo organizacional es su sutileza y ambigüedad. A diferencia de otras formas de agresión más explícitas, el ostracismo suele pasar desapercibido para terceros, lo que dificulta su detección e intervención. La falta de comunicación directa con la víctima y la exclusión social progresiva pueden ser interpretadas como meros cambios en la dinámica grupal, sin que exista una evidencia clara de hostigamiento. Esta invisibilidad lo convierte en un fenómeno difícil de denunciar y, en muchos casos, la víctima queda atrapada en una situación de aislamiento sin recibir apoyo institucional o social (Williams, 2001).

Otra característica fundamental es su duración variable. Mientras que algunos episodios de ostracismo pueden ser efímeros y responder a conflictos circunstanciales dentro de la organización, en otros casos la exclusión se prolonga durante meses o incluso años, consolidándose como una práctica sostenida de marginación. La duración del ostracismo depende tanto del contexto organizacional como de la resiliencia de la víctima para enfrentar la situación. Cuando el aislamiento se extiende en el tiempo, sus efectos negativos pueden profundizarse, afectando no solo la salud mental del individuo, sino también su rendimiento y estabilidad en la organización (Zadro, Williams & Richardson, 2004).

El impacto psicológico del ostracismo es significativo, ya que ataca dimensiones esenciales de la identidad y el bienestar de la víctima. La exclusión social reduce la autoestima, debilita el sentido de pertenencia y genera una pérdida de control sobre el entorno. Al ser ignorado, el individuo experimenta una profunda sensación de inutilidad y falta de reconocimiento, lo que puede derivar en estrés, ansiedad e incluso depresión. Estas afectaciones no solo perjudican la vida laboral del individuo, sino que también pueden trasladarse a su esfera personal, afectando sus relaciones y su estabilidad emocional (Baumeister, Twenge & Nuss, 2002).

A pesar de sus efectos negativos, el ostracismo no siempre genera las mismas respuestas en quienes lo padecen. Existen casos en los que las víctimas experimentan un doble efecto, en el cual la exclusión puede llevar tanto a consecuencias debilitantes como a comportamientos de adaptación o conformidad social. Algunas personas reaccionan con aislamiento y angustia, mientras que otras buscan reinsertarse en el grupo dominante ajustando su comportamiento a las normas establecidas. Este fenómeno demuestra que, aunque el ostracismo es una forma de violencia organizacional, sus efectos no son homogéneos y dependen de la personalidad y los recursos emocionales de cada individuo (Macdonald & Leary, 2005).

En los últimos años, con el auge de las tecnologías de la comunicación, ha surgido una nueva forma de exclusión conocida como ciberostracismo. En este contexto, la marginación ya no se da únicamente en interacciones cara a cara, sino que también ocurre en espacios digitales. La exclusión de correos electrónicos, la omisión en chats grupales o la falta de invitaciones

a reuniones virtuales son ejemplos de cómo el ostracismo se ha adaptado a las nuevas dinámicas laborales. Este tipo de exclusión virtual puede ser aún más difícil de detectar, ya que en muchos casos se justifica con criterios de eficiencia o cambios en la dinámica de trabajo, lo que invisibiliza su impacto en la víctima (Schechtman, 2008).

El estudio del ostracismo organizacional revela que no se trata de un fenómeno homogéneo, sino que adopta múltiples formas y genera efectos diversos según el contexto y la persona afectada. Su naturaleza ambigua, su impacto en la salud mental y su evolución hacia el ámbito digital lo convierten en un problema complejo que requiere un abordaje integral dentro de las organizaciones.

Ejemplos

El ostracismo organizacional puede manifestarse en diversos contextos laborales y académicos, afectando a individuos que, por diferentes razones, quedan excluidos de la dinámica cotidiana de sus organizaciones. Un ejemplo común se observa cuando un empleado, tras expresar una postura crítica o contraria a la gerencia, comienza a notar cambios en su entorno laboral. De manera sutil, deja de ser invitado a reuniones clave, pierde acceso a información relevante y sus aportes son ignorados en la toma de decisiones. Sin recibir una reprimenda explícita, la exclusión progresiva lo coloca en una posición de marginalidad dentro de la organización, afectando su desempeño y su sensación de pertenencia.

Otro caso frecuente ocurre en el ámbito del sector público, donde los principios de transparencia y control pueden entrar en conflicto con estructuras de poder establecidas. Un funcionario que denuncia irregularidades dentro de su institución puede encontrarse con un proceso de aislamiento sistemático por parte de sus colegas y superiores. Este tipo de exclusión puede incluir desde la reducción de sus responsabilidades hasta la falta de comunicación con otros miembros del equipo, lo que lo coloca en una situación de vulnerabilidad y afecta su capacidad de continuar con su labor.

El mundo académico también ofrece ejemplos de ostracismo organizacional, especialmente en el contexto de debates teóricos y líneas

de investigación. Un investigador que cuestiona una teoría dominante dentro de su disciplina puede enfrentar formas sutiles de marginación, como la retirada de apoyo institucional, la exclusión de proyectos de financiamiento o la falta de reconocimiento por parte de sus pares. Aunque sus credenciales y méritos académicos puedan ser sólidos, la presión del grupo y la resistencia al cambio pueden conducir a un silenciamiento progresivo de su trabajo.

Estos casos reflejan cómo el ostracismo organizacional opera de manera silenciosa, sin necesidad de sanciones formales o enfrentamientos directos. En muchos casos, la víctima percibe la exclusión, pero carece de pruebas concretas para denunciarla, lo que contribuye a la normalización de estas prácticas dentro de las organizaciones.

Relación con otros conceptos

El ostracismo organizacional guarda estrechas vinculaciones con otros fenómenos de exclusión y violencia en el ámbito laboral, aunque presenta características distintivas que lo diferencian de ellos. Uno de los conceptos más relacionados es el *mobbing* o acoso laboral. Mientras que el ostracismo se caracteriza por una exclusión silenciosa y muchas veces ambigua, el *mobbing* implica un hostigamiento activo y sostenido en el tiempo, con agresiones directas que buscan desestabilizar psicológicamente a la víctima. En este sentido, el *mobbing* suele manifestarse a través de la difamación, el sabotaje laboral o la manipulación del entorno, lo que lo convierte en una forma de violencia más explícita y estructurada dentro de la organización (Davenport, Schwartz & Elliott, 2005).

Otro concepto cercano es el *bullying organizacional*, el cual comparte con el *mobbing* la característica de ser una forma de agresión más directa en comparación con el ostracismo. A diferencia del tratamiento silencioso propio del ostracismo, el *bullying organizacional* se manifiesta en burlas, amenazas y humillaciones abiertas que buscan menoscabar la autoestima de la víctima. Aunque ambos fenómenos comparten el objetivo de marginar a un individuo dentro del grupo, el *bullying* suele tener una carga de agresión verbal o física que el ostracismo no necesariamente presenta, lo que lo hace más evidente para terceros (Einarsen, Hoel, Zapf & Cooper, 2003).

Por otro lado, el silencio *organizacional* constituye una manifestación más sutil pero igualmente dañina del aislamiento en el ámbito laboral. En este caso, no se trata de una exclusión impuesta por el grupo, sino de una autocensura ejercida por los propios empleados, quienes evitan expresar ideas, preocupaciones o críticas por temor a represalias o rechazo. Este fenómeno está estrechamente vinculado con el ostracismo, ya que muchas veces el miedo a ser marginado socialmente dentro de la organización conduce a una actitud de conformismo y sumisión, limitando la capacidad de innovación y mejora dentro de las instituciones (Chung, 2017).

En conjunto, estos conceptos permiten comprender mejor las diversas formas en que la exclusión y la violencia simbólica se manifiestan en las organizaciones. Si bien cada uno posee matices y particularidades, todos comparten un denominador común: el impacto negativo en el bienestar individual y en la dinámica organizacional, lo que subraya la importancia de desarrollar estrategias para su detección y prevención.

Críticas y debates

El estudio del ostracismo organizacional ha generado un amplio debate en la literatura académica, especialmente en torno a sus implicancias éticas y organizacionales. Una de las principales controversias radica en la legitimidad de su uso como herramienta de cohesión dentro de las organizaciones. Algunos autores sugieren que, en ciertos contextos, el ostracismo puede operar como un mecanismo de disciplina interna, favoreciendo la homogeneización del grupo y la consolidación de valores compartidos. Sin embargo, este argumento se enfrenta a críticas contundentes, ya que los efectos negativos sobre las personas afectadas pueden ser devastadores, afectando su bienestar emocional y su desempeño laboral (Williams, 2007).

Otro eje de debate gira en torno a la dificultad de detectar y prevenir el ostracismo organizacional. Su naturaleza sutil y muchas veces ambigua lo convierte en un fenómeno difícil de identificar a tiempo, lo que permite su persistencia en muchas instituciones sin que se implementen medidas efectivas para mitigarlo. Investigaciones recientes han señalado que la falta de políticas claras contra esta forma de exclusión contribuye a su

normalización dentro de las dinámicas organizacionales, perpetuando ciclos de violencia simbólica y social (Fiset et al., 2017).

Además, se ha discutido sobre las consecuencias a largo plazo del ostracismo, tanto para los individuos como para las organizaciones. Diversos estudios han evidenciado que quienes han sido víctimas de exclusión pueden desarrollar sentimientos de resentimiento y hostilidad hacia la organización, lo que en algunos casos se traduce en comportamientos antisociales o en una disminución de la productividad. En los casos más extremos, algunas personas han reaccionado con respuestas violentas o han experimentado problemas graves de salud mental, lo que demuestra la importancia de abordar este fenómeno con una perspectiva integral (Van Beest & Williams, 2006).

Finalmente, la irrupción del ciberostracismo ha abierto una nueva línea de investigación, ya que la digitalización del trabajo ha facilitado formas de exclusión que antes dependían de la presencia física. La marginación en entornos virtuales—por ejemplo, la exclusión de correos electrónicos o reuniones virtuales—ha demostrado ser igual de perjudicial que la exclusión tradicional, lo que plantea la necesidad de actualizar las estrategias de prevención y de intervención en un contexto cada vez más mediado por la tecnología (Schechtman, 2008).

En este marco, la reflexión sobre el ostracismo organizacional no solo permite comprender mejor los efectos de la exclusión en el ámbito laboral, sino que también invita a repensar las estructuras y dinámicas de poder dentro de las organizaciones. La necesidad de promover espacios de trabajo más inclusivos y equitativos se presenta como un desafío clave para evitar que el ostracismo siga operando como una práctica legitimada dentro de muchas instituciones.

Conclusión

El ostracismo organizacional representa una forma de exclusión silenciosa que, aunque muchas veces pasa desapercibida, puede tener efectos profundamente destructivos tanto en los individuos como en la dinámica de trabajo dentro de una organización. La sensación de ser ignorado, marginado o deliberadamente excluido no solo afecta la autoestima y el

bienestar psicológico de las personas, sino que también impacta en su desempeño, su motivación y su sentido de pertenencia. Este fenómeno, cuando se prolonga en el tiempo, genera un ambiente laboral tóxico que mina la confianza y la cooperación entre los miembros de una institución.

Estudiar el ostracismo organizacional es fundamental para comprender sus mecanismos y diseñar estrategias que permitan su prevención y manejo dentro de las organizaciones públicas y privadas. Su existencia no debe ser vista como un simple ajuste natural dentro de los grupos de trabajo, sino como una práctica que, lejos de fortalecer la cohesión interna, deteriora la innovación, el intercambio de ideas y la construcción de entornos laborales saludables. Identificar sus señales y abordarlo de manera proactiva es un desafío clave para quienes buscan promover una cultura organizacional más inclusiva y equitativa.

A lo largo de la historia, el ostracismo ha sido utilizado como un mecanismo de control social, desde su origen en la antigua Grecia, donde servía para excluir a individuos percibidos como amenazas para la democracia ateniense (Kagan, 1961), hasta su adaptación en las estructuras modernas de trabajo, donde se ejerce de manera más sutil, pero no menos dañina. Sin embargo, en el contexto actual, donde la colaboración y la participación son esenciales para la efectividad organizacional, resulta imprescindible reconsiderar estas prácticas a la luz de su impacto en el bienestar de las personas y en la eficiencia institucional. La construcción de entornos laborales más justos y abiertos depende, en gran medida, de la capacidad de las organizaciones para reconocer y erradicar estas formas de exclusión.

Bibliografía

- Baumeister, R. F., Twenge, J. M., & Nuss, C. K. (2002). Effects of social exclusion on cognitive process. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83(4), 817–827.
- Chung, Y. W. (2017). The role of person-organization fit and perceived organizational support in the relationship between workplace ostracism and behavioral outcomes. *Australian Journal of Management*, 42(2), 328–349.
- Davenport, N. Z., Schwartz, R. D., & Elliott, G. P. (2005). *Mobbing: Emotional abuse in the American workplace*. Civil Society Publishing.

- Estévez, A. M. (2020). Ostracismo organizacional: tipología y etapas. *Cuadernos del INAP*, 1, 1–15. Recuperado de <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/175/143>
- Fiset, J., Al Hajj, R., & Vongas, J. (2017). Workplace ostracism seen through the lens of power. *Frontiers in Psychology*, 8, 1528.
- Kagan, D. (1961). The origin and purpose of ostracism. *Hesperia: The Journal of the American School of Classical Studies at Athens*, 30(4), 393–401.
- Macdonald, G., & Leary, M. R. (2005). Why does social exclusion hurt? *Psychological Bulletin*, 131(2), 202–223.
- Schechtman, G. M. (2008). *When silence speaks louder than words: Computer-mediated communications and perceived ostracism* (Tesis doctoral). Washington State University.
- Van Beest, I., & Williams, K. D. (2006). When inclusion costs and ostracism pays, ostracism still hurts. *Journal of Personality and Social Psychology*, 91(5), 918–928.
- Williams, K. D. (2001). *Ostracism: The power of silence*. Guilford Press.
- Williams, K. D. (2007). Ostracism: The kiss of social death. *Social and Personality Psychology Compass*, 1(1), 236–247.
- Zadro, L., Williams, K. D., & Richardson, R. (2004). How low can you go? *Journal of Experimental Social Psychology*, 40(4), 560–567.

30 Síndrome del sobreviviente en la Administración Pública

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El Síndrome del Sobreviviente es un concepto originado en la literatura psicológica especializada en trastornos postraumáticos, que describe los efectos emocionales y físicos experimentados por individuos que han sobrevivido a grandes tragedias, accidentes o eventos traumáticos (Brockner & Konovsky, 1994). Este síndrome se manifiesta a través de sentimientos de culpa, ansiedad, angustia e inseguridad, que pueden afectar significativamente la vida y el comportamiento de quienes lo padecen (Sánchez, 2020).

En el contexto de la administración pública y las reformas del Estado, este concepto se aplica por analogía a los empleados que han conservado sus puestos tras procesos de reducción de personal o *downsizing* (Doherty & Horsted, 1996). Estos trabajadores, aunque han mantenido su empleo, experimentan un deterioro en su bienestar emocional y funcionalidad laboral debido a la incertidumbre, el aumento de la carga de trabajo y la percepción de un entorno laboral afectado por la reestructuración (Manguelle & Rinfret, 2001).

Importancia

El Síndrome del Sobreviviente tiene implicaciones clave en la gestión de recursos humanos del sector público, ya que afecta el desempeño, la motivación y el compromiso de los empleados (Gil-Monte, 2016). La administración pública, especialmente en tiempos de crisis o reformas estructurales, debe gestionar estos efectos para evitar una disminución en la calidad del servicio, el aumento del ausentismo y el deterioro del clima organizacional (Estévez y Ferrari, 2003).

Comprender este síndrome es fundamental para diseñar estrategias de transición laboral, políticas de contención emocional y planes de capacitación que mitiguen su impacto en los trabajadores y en la eficiencia de las instituciones (Reyes, Pulido, & Mendoza, 2023).

Características del síndrome en la Administración Pública

En la administración pública, el Síndrome del Sobreviviente se manifiesta a través de diversas alteraciones en el comportamiento y bienestar de los empleados que han permanecido en sus puestos tras un proceso de reducción de personal (Lemire & Rouillard, 2000).

Una de las primeras consecuencias es la visión de destrucción global, en la que los trabajadores perciben un entorno devastado, con oficinas vacías y equipos de trabajo desarticulados, lo que refuerza la sensación de pérdida y cambio abrupto.

A esto se suman los sentimientos de culpa, un remordimiento persistente por haber conservado el empleo mientras otros colegas fueron despedidos, generando un malestar emocional difícil de gestionar. Esta carga psicológica suele ir acompañada de un aumento de la angustia, ya que la incertidumbre sobre el futuro laboral incrementa los niveles de ansiedad y estrés, afectando el bienestar de los trabajadores (Gil-Monte, 2016). La inseguridad se convierte en una constante, ya que quienes permanecen en la organización experimentan una profunda sensación de inestabilidad, temiendo que los despidos puedan continuar (Manguelle & Rinfret, 2001).

El impacto del Síndrome del Sobreviviente también se refleja en la disminución de la autonomía, pues la reestructuración y los cambios organizativos reducen la capacidad de los empleados para tomar decisiones, limitando su control sobre el trabajo y afectando su desempeño (Sutton & D'Aunno, 1989). Además, se genera un clima de desconfianza institucional, donde los trabajadores pierden la fe en la administración pública y en la estructura organizativa, sintiendo que las decisiones adoptadas no responden a criterios claros ni consideran el bienestar del personal (Doherty & Horsted, 1996).

Las consecuencias no solo son emocionales, sino también físicas. Muchos empleados experimentan problemas de salud, recurriendo al consumo de antidepresivos o calmantes para manejar la tensión emocional y el agotamiento mental (Lemire & Rouillard, 2000). Al mismo tiempo, la carga laboral aumenta, ya que la reducción de personal obliga a los

empleados sobrevivientes a asumir más tareas, muchas veces sin una redistribución equitativa de responsabilidades ni una compensación adecuada (Reyes et al., 2023).

Finalmente, se produce un cambio en el comportamiento, ya que la modificación del contrato psicológico entre el empleado y la organización transforma su actitud y compromiso. La lealtad hacia la institución puede verse afectada, generando desmotivación, resistencia al cambio o incluso una búsqueda activa de oportunidades laborales fuera del sector público (Sánchez, 2020).

Ejemplos

La Reforma del Estado en Argentina (década de 1990) provocó miles de despidos en el sector público como parte de un ajuste estructural, generando estrés, desconfianza institucional y precariedad laboral en los empleados que conservaron sus puestos (Estevez y Ferrari, 2003).

En Canadá, a finales de los años 90, la reducción de personal en la función pública impactó negativamente en la moral y la salud mental de los empleados que permanecieron en sus puestos (Manguelle & Rinfret, 2001).

Por su parte, en Francia, la reestructuración del servicio civil en los 2000 condujo a un aumento del absentismo y del uso de licencias médicas prolongadas debido al estrés y la sobrecarga de trabajo en los empleados que no fueron despedidos (Lemire & Rouillard, 2000).

Relación con otros conceptos

El Síndrome del Sobreviviente se entrelaza con varios conceptos clave en la administración pública y la gestión organizacional, ofreciendo una visión más completa de sus causas y consecuencias.

Downsizing: este proceso de reducción de personal es el desencadenante directo del síndrome. El *downsizing* implica despidos y la necesidad de que los empleados restantes se adapten a nuevas condiciones laborales, a menudo con mayor carga de trabajo y menos recursos. La forma en que se gestiona este proceso influye en la gravedad del síndrome.

Burnout: la fatiga emocional y mental resultante de la sobrecarga laboral y el estrés organizacional está estrechamente relacionada con el Síndrome del Sobreviviente. Los empleados que experimentan el síndrome a menudo se sienten agotados y desmotivados, lo que contribuye al *burnout*.

Cambio organizacional: el Síndrome del Sobreviviente surge en el contexto de transformaciones estructurales que impactan el desempeño y la moral de los empleados. Estos cambios pueden generar incertidumbre, resistencia y dificultades de adaptación, exacerbando los efectos del síndrome.

El contrato psicológico se refiere a las expectativas mutuas entre empleadores y empleados en cuanto a estabilidad laboral, compensaciones y trato justo (Rousseau, 1995). Cuando los procesos de downsizing rompen ese contrato implícito, se genera una crisis de confianza que puede llevar a una disminución del compromiso y el rendimiento laboral (Doherty & Horsted, 1996).

Creemos que el Síndrome del Sobreviviente no es un fenómeno aislado, sino que está interconectado con otros conceptos relevantes en la Administración Pública. Comprender estas relaciones ayuda a diseñar estrategias más efectivas para mitigar los efectos negativos del síndrome y promover un ambiente de trabajo saludable y productivo en el sector público.

Críticas y debates

El Síndrome del Sobreviviente, en el contexto de la administración pública, suscita importantes críticas y debates en torno a diversos aspectos. Si bien las reformas estatales y los procesos de *downsizing* a menudo se implementan con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público, es crucial considerar las implicaciones psicosociales en los empleados que permanecen en sus puestos.

Uno de los principales puntos de discusión se centra en el equilibrio entre la eficiencia y el bienestar laboral. Aunque la reducción de personal puede generar ahorros a corto plazo, los efectos negativos en la motivación, el desempeño y la salud de los empleados pueden generar costos ocultos que socavan los objetivos iniciales de la reforma. Un personal desmotivado, inseguro o sobrecargado puede afectar negativamente la calidad de los

servicios públicos y la eficiencia administrativa, lo que a su vez puede disminuir la confianza ciudadana en el gobierno (Sánchez, 2020).

Otro debate importante se refiere a la falta de estrategias de contención en muchas reformas estatales. A menudo, las medidas se centran principalmente en la reducción del gasto y la reestructuración organizativa, sin considerar la necesidad de apoyar y acompañar a los trabajadores que permanecen en sus funciones. La ausencia de programas de apoyo psicológico, capacitación y comunicación clara puede exacerbar los efectos negativos del Síndrome del Sobreviviente, generando mayor estrés, ansiedad y desconfianza entre los empleados (Gil-Monte, 2016).

Además, se discute la desigualdad en la adaptación a los cambios organizacionales. No todos los empleados responden de la misma manera ante una reducción de personal. Algunos pueden adaptarse con mayor facilidad, mientras que otros experimentan impactos psicológicos y físicos más severos, lo que puede generar disparidades en el desempeño y el bienestar laboral. Es fundamental reconocer y abordar estas diferencias individuales para garantizar un ambiente de trabajo equitativo y saludable para todos los empleados públicos (Reyes et al., 2023).

En el caso argentino, la reforma del Estado en la década de 1990 trajo consigo procesos de downsizing que evidenciaron muchas de las características del Síndrome del Sobreviviente. Esto se alinea con las críticas planteadas por Gil-Monte (2016) sobre el impacto de la sobrecarga laboral y el desgaste emocional en la administración pública. De manera similar, en Canadá y Francia se han registrado efectos similares, lo que demuestra que la manifestación del síndrome no se limita a un contexto específico, sino que responde a patrones recurrentes en la reducción del sector público (Manguelle & Rinfret, 2001; Lemire & Rouillard, 2000).

Para terminar, el Síndrome del Sobreviviente plantea problemas complejos en la administración pública, que requieren un enfoque integral que combine la búsqueda de la eficiencia con la protección del bienestar laboral y la calidad de los servicios públicos. Es esencial que las reformas estatales consideren no solo los aspectos económicos y organizativos, sino también las implicaciones psicosociales en los empleados, implementando

estrategias de contención y apoyo que permitan mitigar los efectos negativos del Síndrome del Sobreviviente y promover un ambiente de trabajo positivo y productivo.

Conclusión

El Síndrome del Sobreviviente es un fenómeno recurrente en la administración pública cuando se implementan reformas estructurales o reducciones de personal. Si bien los procesos de downsizing buscan mayor eficiencia y reducción de costos, sus efectos en la moral y la salud de los empleados pueden comprometer la efectividad de la gestión pública. La clave está en diseñar estrategias de gestión del cambio, brindar apoyo psicológico y garantizar condiciones laborales estables para minimizar el impacto en los trabajadores y en la calidad de los servicios públicos.

Para reducir los efectos negativos del Síndrome del Sobreviviente, las administraciones públicas deben implementar estrategias que fomenten la estabilidad laboral, la transparencia en la comunicación organizativa y la formación continua de los empleados afectados (Reyes et al., 2023). El desarrollo de redes de apoyo psicológico, la implementación de esquemas de rotación laboral y la evaluación constante de la carga de trabajo pueden contribuir a minimizar el impacto del downsizing en el sector público.

Bibliografía

- Brockner, J., & Konovsky, M. A. (1994). Interactive effects of procedural justice and outcome negativity on victims and survivors of job loss. *Journal of Applied Psychology*, 79(3), 455–460.
- Doherty, N., & Horsted, J. (1996). Re-engineering people: The forgotten survivors. A self-affirmation analysis. *Business Change & Reengineering*, 3(1), 45–55.
- Estévez, A. M., Ferrari, M. J., y Cardenal, A. (2003). Análisis del síndrome del sobreviviente en la administración pública argentina tras la reforma del Estado en los años 90: Informe final.
- Gil-Monte, P. (2016). El síndrome de burnout en la administración pública. Universitat de València.
- Lemire, L., & Rouillard, C. (2000). *Le syndrome du survivant et les fonctionnaires*. Presses de l'Université Laval.
- Manguelle, C. N., & Rinfret, N. (2001). La décroissance organisationnelle: Examen de ses répercussions sur la santé et la qualité de vie au travail des employés de

la fonction publique québécoise. *Revue Québécoise de Psychologie du Travail et des Organisations*, 26(2), 87–102.

Reyes, M., Pulido, M., & Mendoza, M. (2023). El síndrome del sobreviviente en el comportamiento organizacional.

Sánchez, E. (2020). ¿Qué es el síndrome del superviviente en el trabajo? *Welcome to the Jungle*. Recuperado de <https://www.welcometothejungle.com>

Sutton, R., & D'Aunno, T. (1989). Decreasing organizational size: Untangling the effects of money and people. *Academy of Management Review*, 14(2), 194–212.

31 Teletrabajo

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El teletrabajo es una modalidad laboral en la que las tareas se desarrollan fuera del espacio físico tradicional de la organización, utilizando tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Unión Europea (Eurofound, 2017), esta forma de empleo puede realizarse de manera total o parcial, con distintos niveles de autonomía y flexibilidad. En la Administración Pública, su implementación se ha acelerado en contextos de crisis, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19 en 2020, lo que llevó a una transformación repentina en la forma de operar del Estado (Estévez y Solano, 2020).

El teletrabajo no es un fenómeno nuevo, pero su masificación en el sector público ha sido más reciente y ha generado importantes debates sobre su impacto en la eficiencia administrativa, la calidad del servicio, la equidad laboral y el derecho a la desconexión.

Importancia

El teletrabajo ha adquirido una importancia significativa en la gestión pública debido a su potencial para optimizar recursos y mejorar la conciliación entre la vida laboral y personal. Su implementación no solo permite modernizar la administración, sino que también introduce cambios estructurales en la forma en que se organizan las tareas y se mide la productividad.

Uno de sus principales beneficios es la reducción de costos operativos, ya que disminuye la necesidad de espacios físicos para oficinas y los gastos asociados a su mantenimiento. Además, promueve una mayor flexibilidad laboral, permitiendo que los trabajadores organicen su tiempo de manera más eficiente, aunque su efectividad depende de un marco regulatorio adecuado y de una cultura organizacional que garantice derechos laborales equitativos.

El teletrabajo también impulsa la digitalización dentro del sector público, fomentando el uso de herramientas tecnológicas y la gestión documental electrónica, lo que contribuye a agilizar procesos administrativos y mejorar la eficiencia institucional. Por último, su implementación reduce significativamente los traslados diarios, lo que no solo optimiza el tiempo de los trabajadores, sino que también disminuye el impacto ambiental asociado al transporte.

Sin embargo, también plantea problemas que requieren regulación y estrategias de implementación adecuadas. La improvisación en su aplicación, como se evidenció en la Administración Pública argentina durante la pandemia, generó tanto aprendizajes organizacionales como problemas de adaptación (Estévez, 2021).

Características

El teletrabajo en el sector público presenta una serie de particularidades que lo diferencian de su implementación en el ámbito privado. Su éxito depende, en gran medida, de la disponibilidad de tecnología adecuada, ya que el acceso a equipos, conectividad estable y software especializado resulta crucial para garantizar la continuidad del trabajo remoto. Sin estas herramientas, las diferencias en infraestructura pueden generar desigualdades entre los trabajadores, afectando su desempeño y acceso a oportunidades laborales en igualdad de condiciones.

Además, su desarrollo requiere de una regulación específica que defina con claridad aspectos como horarios, carga laboral y condiciones de trabajo. La ausencia de normativas precisas puede derivar en abusos, ya sea en la ampliación de las jornadas sin una adecuada compensación o en la falta de protección frente a la precarización del empleo. Además, su impacto no es homogéneo para todos los trabajadores: mientras algunos pueden aprovechar la autonomía que brinda el teletrabajo para mejorar su productividad, otros enfrentan barreras debido a la falta de un espacio adecuado o a la naturaleza de sus funciones, que no siempre pueden trasladarse al entorno digital.

En términos de gestión, el teletrabajo introduce un cambio en la supervisión y el control del desempeño. La evaluación ya no puede basarse en

el presentismo, sino que debe enfocarse en los resultados y la efectividad de los trabajadores en el cumplimiento de sus objetivos. Esto implica una transformación en la cultura organizacional del sector público, que tradicionalmente ha estado marcada por estructuras jerárquicas y métodos de control más rígidos.

La implementación del teletrabajo impacta en la organización del trabajo y en las relaciones laborales. La dinámica de las reuniones, el trabajo en equipo y la comunicación interna deben adaptarse a nuevos formatos digitales, lo que puede generar tanto ventajas, como una mayor eficiencia en el uso del tiempo, como resistencias al cambio por parte de aquellos que valoran la interacción presencial como un elemento clave de la vida laboral.

Ejemplos

A lo largo de las últimas décadas, distintos países han implementado el teletrabajo con enfoques adaptados a sus contextos políticos y administrativos. En el Reino Unido, las reformas impulsadas por Margaret Thatcher en la década de 1980 promovieron la descentralización y la externalización de servicios públicos, facilitando la incorporación del teletrabajo en áreas administrativas específicas. En Estados Unidos, durante las administraciones de Ronald Reagan en los años 80, la reducción del tamaño del Estado y la tercerización de servicios abrieron la puerta a nuevas formas de trabajo remoto en el sector público, especialmente en funciones burocráticas. Por su parte, Nueva Zelanda adoptó en la década de 1990 el Nuevo Management Público (NPM), lo que llevó a la implementación de contratos de desempeño, presupuestos por resultados y competencia entre agencias gubernamentales, favoreciendo así la expansión del teletrabajo en la gestión estatal.

Francia ha seguido una evolución progresiva en la incorporación del teletrabajo tanto en el sector público como en el privado. Aunque el debate sobre su implementación comenzó en los años noventa, fue en 2002 cuando se estableció un acuerdo-marco europeo que garantizó la igualdad de derechos entre teletrabajadores y empleados presenciales. En 2012, la legislación francesa consolidó este marco normativo, incentivando su adopción en diversas áreas laborales. Para 2015, el 17 % de los asalariados

franceses ya practicaban alguna forma de teletrabajo, lo que evidencia su creciente aceptación y estructuración dentro del mercado laboral (Machiavelli, 2020).

Relación con otros conceptos

El teletrabajo no es un fenómeno aislado dentro de la administración pública, sino que se entrelaza con diversas corrientes y enfoques que buscan modernizar la gestión del Estado. Su implementación está estrechamente relacionada con la gobernanza digital, ya que supone la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para optimizar la eficiencia operativa y fortalecer la transparencia en la interacción entre ciudadanos y gobierno.

Además, el teletrabajo forma parte de los procesos de reforma del Estado, dado que contribuye a la transformación del sector público mediante estrategias orientadas a mejorar su eficacia, descentralizar estructuras y flexibilizar esquemas de trabajo. En este sentido, se vincula también con el managerialismo, al incorporar principios de gestión propios del sector privado, como la evaluación por resultados, la optimización de recursos y una mayor autonomía en la organización del trabajo.

Además, el teletrabajo se enmarca dentro de la innovación administrativa, al ser una herramienta clave en la modernización de las instituciones públicas. Su implementación no solo responde a los avances tecnológicos, sino también a la necesidad de adaptar las estructuras burocráticas a las nuevas dinámicas laborales y sociales, garantizando así una mayor eficiencia y capacidad de respuesta ante los problemas contemporáneos.

Críticas y debates

A pesar de sus múltiples beneficios y su creciente adopción, el teletrabajo no está exento de críticas y controversias. Si bien ha sido promovido como una solución moderna y eficiente, su implementación ha suscitado preocupaciones en torno a su impacto en la administración pública y en las condiciones laborales de los trabajadores.

Uno de los principales cuestionamientos radica en el excesivo énfasis en la eficiencia, ya que el teletrabajo tiende a priorizar la productividad y el

rendimiento medible sobre otros valores esenciales del sector público, como la equidad y la justicia social. Esta lógica puede llevar a una visión reduccionista del trabajo, donde los indicadores cuantificables de desempeño priman por sobre las condiciones laborales y el bienestar de los empleados.

Además, se ha señalado que el teletrabajo puede profundizar las desigualdades en el acceso al empleo y a condiciones laborales equitativas. No todos los trabajadores cuentan con el mismo acceso a recursos tecnológicos, conectividad o un espacio adecuado para desempeñar sus funciones desde el hogar, lo que genera brechas en términos de oportunidades y calidad del empleo.

Otro de los riesgos identificados es el desdibujamiento de los límites entre la vida laboral y personal. La falta de regulaciones claras sobre horarios y disponibilidad puede derivar en jornadas laborales extendidas, afectando el derecho al descanso y la conciliación entre la vida profesional y familiar. En muchos casos, los trabajadores han experimentado una mayor carga de trabajo sin una compensación proporcional, lo que puede derivar en agotamiento y estrés laboral.

Desde una perspectiva organizacional, el teletrabajo también ha sido criticado por su impacto en la cultura institucional y el sentido de pertenencia. La reducción del contacto presencial entre compañeros y la menor interacción con los equipos de trabajo pueden debilitar la cooperación y la transmisión de valores organizacionales, afectando la cohesión interna y la identidad institucional.

Finalmente, uno de los puntos más debatidos es el riesgo de precarización laboral. En algunos casos, el teletrabajo ha sido utilizado como una estrategia para flexibilizar el empleo y reducir costos operativos, lo que ha llevado a situaciones de inestabilidad y desprotección para los trabajadores. Esta transformación, si no está adecuadamente regulada, podría derivar en una precarización estructural del empleo público, en la que la contratación y las condiciones laborales se ajustan a criterios de eficiencia económica en detrimento de la estabilidad y los derechos laborales.

Si bien el teletrabajo representa una oportunidad para modernizar la gestión pública, su implementación requiere un marco regulatorio sólido que garantice la equidad, la protección de los trabajadores y la sostenibilidad de las instituciones en el largo plazo.

Conclusión

El teletrabajo ha llegado para quedarse en la administración pública, pero su implementación requiere un enfoque equilibrado que garantice tanto la eficiencia como la equidad. La experiencia de la pandemia de 2020 mostró que esta modalidad laboral puede ser una herramienta valiosa, pero también evidenció sus limitaciones y la necesidad de regulación.

El teletrabajo se ha consolidado como una herramienta clave en la modernización de la administración pública, ofreciendo oportunidades significativas para mejorar la eficiencia, la optimización de recursos y la conciliación entre la vida laboral y personal. No obstante, su implementación no es un proceso exento de dificultades y requiere una planificación cuidadosa que contemple tanto sus beneficios como sus posibles efectos negativos.

Uno de los principales aprendizajes derivados de su aplicación en distintos países es la necesidad de contar con un marco normativo sólido que garantice condiciones de trabajo equitativas, evitando la ampliación de las brechas de desigualdad entre quienes tienen acceso a infraestructura adecuada y quienes enfrentan limitaciones tecnológicas o espaciales. Además, la regulación debe establecer límites claros en cuanto a la carga laboral y la disponibilidad de los empleados, evitando que el teletrabajo se traduzca en una extensión de las jornadas sin la debida compensación.

Desde una perspectiva organizacional, la transición hacia modelos de trabajo remoto implica un cambio profundo en la cultura administrativa del sector público. Las evaluaciones de desempeño deben evolucionar desde el presentismo hacia criterios basados en resultados, al tiempo que las instituciones deben desarrollar estrategias que fortalezcan el sentido de pertenencia y la colaboración entre los trabajadores, mitigando los riesgos de aislamiento y debilitamiento de la cultura organizacional.

Además, el teletrabajo no puede desvincularse de los debates sobre la estabilidad y protección laboral. Si bien representa una alternativa viable para flexibilizar el empleo y mejorar la productividad, su implementación no debe convertirse en un mecanismo que debilite los derechos laborales o promueva formas de precarización en el sector público.

De cara al futuro, el desafío radica en consolidar un modelo de teletrabajo que equilibre eficiencia y equidad, garantizando que su desarrollo se traduzca en mejoras reales tanto para los trabajadores como para la administración pública en su conjunto. La clave estará en construir esquemas de trabajo híbridos, adaptados a las particularidades de cada institución y orientados a generar un Estado más moderno, flexible y accesible para todos. Así, el teletrabajo se convierte no solo en una herramienta técnica de gestión, sino en un fenómeno estructural que interpela la forma en que concebimos el empleo público, la cultura institucional y el contrato social del siglo XXI.

Bibliografía

- Bailey, D. E., & Kurland, N. B. (2002). A review of telework research: Findings, new directions, and lessons for the study of modern work. *Journal of Organizational Behavior*, 23(4), 383–400. <https://doi.org/10.1002/job.144>
- Bardauil, A., & Peroche, M. (Comps.). (2021). *Trabajo remoto: Análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Estévez, A. M. (2020). Mapeo de actores en situación de teletrabajo: Consecuencias organizacionales por la pandemia de 2020 en la Administración Pública Argentina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(92), 1266–1270.
- Estévez, A. M., & Solano, M. (2021). ¿Teletrabajo, tele-emergencia o tele-improvisación? *Ciencias Administrativas*, 9(17).
- Eurofound & Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Machiavelli, F. (2020). *El teletrabajo en Europa. El caso de Francia: Definiciones y desafíos*. Cuadernos del INAP, 46.

- Mahadevan, J., Mayer, C. H., Bos-Nehles, A., & Syed, J. (2025). The remote work transformation: New actors, new contexts, new implications. *The International Journal Of Human Resource Management*, 1-13.
- Messenger, J. (2019). *Telework in the 21st century: An evolutionary perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Nilles, J. M. (1998). *Managing telework: Strategies for managing the virtual workforce*. Wiley.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *El teletrabajo y su impacto en la productividad*.
- Rifkin, J. (2011). *The third industrial revolution: How lateral power is transforming energy, the economy, and the world*. Palgrave Macmillan.
- Sanchis, R., & Martínez, G. (2021). *Teletrabajo y bienestar laboral: Retos y oportunidades*. Editorial Gestión y Desarrollo.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Crown Business.
- Sullivan, C. (2003). What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology, Work and Employment*, 18(3), 158-165. <https://doi.org/10.1111/1468-005X.00120>
- Wheatley, D. (2017). Employee satisfaction and use of flexible working arrangements. *Work, Employment and Society*, 31(4), 567-585. <https://doi.org/10.1177/0950017016631447>

Capítulo 5

Normas y procedimientos administrativos

32 Expediente

Por Guadalupe Laborde

Definición

El expediente es una herramienta de gestión que consiste en un conjunto ordenado de documentos que proporcionan información sobre un mismo asunto y sirven de antecedente y fundamento para su resolución administrativa. Por lo tanto, todo acto administrativo tiene un expediente como antecedente. Resumiendo, es un contenedor de documentos ordenados, sobre un mismo asunto.

En la resolución 3/2016 emitida por el Ministerio de Modernización se define lo que es un expediente electrónico de la siguiente manera: «Conjunto de documentos electrónicos o actuaciones administrativas, originados a solicitud de parte interesada o de oficio y ordenadas cronológicamente, en el que se acumulan informaciones, dictámenes y todo otro dato o antecedente relacionado con la cuestión tratada, a efectos de lograr los elementos de juicio necesarios para arribar a conclusiones que darán sustento a la resolución definitiva».

Y un año después, en el decreto 894/2017, en su artículo 7 inc a) se define al expediente administrativo como «el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo», luego en el art. 7 inc b) se establece que los expedientes tendrán formato electrónico y que se compondrán de la agregación ordenada de documentos. En relación a lo anterior, Rabán y Sá Zeichen explican, que si bien un expediente digital es un conjunto ordenado de documentos digitales, es a la vez un documento digital y como tal, desde el aspecto jurídico-documental, le son aplicables todas las reglas concernientes a la regulación de documento digitales (Rabán y Sá Zeichen, 2018, p. 122).

Importancia

Su importancia radica en que el expediente administrativo es una herramienta que permite documentar y visibilizar la información recopilada sobre un asunto, para ser utilizada en la toma de decisiones. Es decir, es el

producto del procedimiento administrativo, que es resultado de la acción de la función administrativa de un Estado.

Además, es una garantía de legalidad y de transparencia. De legalidad, porque asegura que los actos de gobierno se realicen conforme a la ley, y de transparencia porque mantiene un registro ordenado y disponible para ser consultado.

Además, los expedientes administrativos contribuyen a la fiscalización de los organismos, realizada por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, ya que fácilmente permiten verificar las actuaciones administrativas, lo que ayuda a prevenir la corrupción y el abuso de poder.

También los expedientes son de gran relevancia porque integran la memoria institucional, preservan la información y los datos generados diariamente por la administración y porque pueden ser utilizados para investigaciones académicas o para ser presentados ante un juez que tenga que fallar sobre un determinado asunto.

Características

Siguiendo a Rabán y Sá Zeichen, las características de un expediente administrativo que hacen a su eficacia y valor jurídico son:

- 1 El «principio de completitud». Debe estar compuesto de todos los documentos necesarios para su procesamiento.
- 2 El «principio de inalterabilidad». Debe asegurarse su contenido, evitando modificaciones arbitrarias. Cualquier intervención del expediente debe estar justificada y respaldada jurídicamente.
- 3 El «principio de acceso». Debe estar disponible y ser accesible, de acuerdo con la normativa que regule la vista.
- 4 El «principio de conservación». Debe perdurar durante su tramitación y luego archivar. (Rabán y Sá Zeichen, 2018, p. 122).

Actualmente, en la Administración Pública Nacional, impera el expediente administrativo electrónico, pero para alcanzar ese objetivo, las entidades y jurisdicciones tuvieron que atravesar hace unos años, un proceso de

transición que por su complejidad, tuvo que ser regulado. El conflicto se suscitó con los expedientes que se habían iniciado en papel y estaban en proceso de tramitación. Para resolver esas cuestiones, el decreto 894/2017 estableció en su artículo 7 inciso d) que: «Transitoriamente, los expedientes caratulados antes de la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica podrán continuar su tramitación en soporte papel, pero las actuaciones que en ellos se produzcan y agreguen deberán instrumentarse en formato electrónico, adjuntando su impresión al expediente», en su inciso e) que: «En caso de corresponder, las autoridades podrán digitalizar los expedientes en soporte papel y continuar su tramitación como expedientes electrónicos» y en su inciso f) que: «Todos los documentos que formen parte de un expediente deberán ser generados previamente en forma electrónica, o bien, si existieran en papel u otro formato, deberán ser digitalizados (...)».

Características de los expedientes electrónicos (decreto 894/2017)

- 1 La identificación con que se inicie un expediente se conservará en todas las actuaciones, cualesquiera fueren los organismos que intervengan en su trámite.
- 2 Los expedientes electrónicos y los documentos electrónicos serán identificados de manera uniforme para toda la Administración a través del Sistema de Gestión Documental Electrónica (en adelante GDE).
- 3 Los documentos electrónicos firmados digitalmente se vinculan luego al expediente electrónico que les corresponda.
- 4 Los expedientes pueden fusionarse, lo que permite agrupar varios expedientes en uno, perdiendo así su individualidad, pero también existe la tramitación conjunta de expedientes electrónicos, que permite la incorporación de un grupo de expedientes, sin que éstos pierdan su individualidad, por lo que pueden ser separados en cualquier momento, quedando una constancia del inicio y del fin de la tramitación conjunta.

- 5 La autoridad administrativa podrá solicitar al administrador del sistema de GDE la habilitación de documentos de carácter reservado mediante acto administrativo bien fundado.

Antecedentes del paso del expediente administrativo papel al electrónico o digital

Durante la mayor parte del Estado moderno, los expedientes administrativos se realizaron en soporte papel y los organismos públicos se llenaron de miles de expedientes apilados en estanterías y otros muebles.

El antecedente más importante que hizo posible el paso hacia una modalidad de administración electrónica fue la ley de firma digital de 2001. Esta ley representó un hito porque construyó el marco legal que brindó validez jurídica al documento digital y a las firmas electrónica y digital. Según expone Sá Zeichen, esta legislación se basó en el principio de equivalente funcional, que otorga al documento electrónico y a la firma digital, la misma validez jurídica que tiene el documento físico y la firma de puño y letra. Y así esta ley logró resolver tres problemas: la obligatoriedad de que los documentos fueran por escrito, la necesidad de que estuvieran firmados de puño y letra y el carácter original de los mismos (Sá Zeichen, 2018, p. 192).

El artículo 1 de la Ley de Firma digital N° 25 506/2001 (en adelante LFD) reconoce la eficacia jurídica del empleo de la firma electrónica y digital. Y el artículo 3 afirma que cuando una normativa requiera una firma manuscrita, esa exigencia quedará satisfecha con una firma digital. Se aclara que todas las firmas digitales son electrónicas, pero no todas las firmas electrónicas son digitales. Ambas firmas se diferencian en la prueba de su validez, la firma electrónica no tiene el mismo valor probatorio que la firma digital. Debido a eso, si se desconoce una firma electrónica, quien la respalda debe acreditar que es válida. En cambio, si se desconoce una firma digital, quien la pone en duda debe probar que la firma no es válida. En resumen, se presume que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que posibilita la verificación de la firma.

Luego, en el artículo 6 de la LFD se establece jurídicamente que un documento digital es «la representación digital de actos o hechos, con

independencia del soporte utilizado para su fijación, almacenamiento o archivo» y que un documento digital satisface el requerimiento de escritura. A su vez, en el artículo 8, se dispone la presunción de integridad del documento electrónico, es decir, que se presume, salvo prueba en contrario, que el documento digital «no ha sido modificado desde el momento de su firma». Y por último, el art. 11 establece el carácter original de los documentos electrónicos firmados digitalmente, tanto como los reproducidos en formato digital y luego firmados digitalmente a partir de originales de primera generación en soporte papel.

Por lo tanto, desde el 2001 existía el marco jurídico para el reconocimiento legal del documento administrativo digital, pero esto no implicó la implementación inmediata de una modalidad de administración electrónica, incluso, a pesar de lo dispuesto en el artículo 48 de la LFD:

El Estado nacional, dentro de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el artículo 8° de la Ley N° 24 156, promoverá el uso masivo de la firma digital de tal forma que posibilite el trámite de los expedientes (...), propendiendo a la progresiva despapelización. En un plazo máximo de 5 (cinco) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se aplicará la tecnología de firma digital a la totalidad de las leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y sentencias (...).

Unos años más tarde, en el 2005, se dictó el decreto 378, por medio del cual se aprobaron los lineamientos estratégicos del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y los planes sectoriales de los organismos de la Administración Pública Nacional, lo que dio un nuevo impulso al uso intensivo de las TIC no sólo a nivel nacional, sino también en algunas provincias y varios municipios. Sin embargo, para Sá Zeichen, las normas que se aprobaron desde el 2001, «no fueron más que una “carta de intención” de gobierno electrónico y buena gestión», ya que hasta el año 2016 hubo escasos avances en la práctica (Sá Zeichen, 2018, p. 194).

Y finalmente, después de algo más que una década, en el anexo del decreto 434/2016 se estableció el Plan de Modernización del Estado dividido en 5 ejes. En el eje 1, denominado Plan de Tecnología y Gobierno Digital, se propuso fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes, y

avanzar hacia una administración sin papeles. En este marco y con algunas experiencias exitosas de procedimientos digitalizados en distintos niveles de gobierno, se dictó el decreto 561/2016 que implementó a nivel nacional, el sistema de Gestión Documental Electrónica - GDE, teniendo como precedente el software cedido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al Gobierno Nacional, a través de un convenio. En el artículo 2 del mencionado decreto, se estableció la obligatoriedad de su implementación: «Las entidades y jurisdicciones enumeradas en el artículo 8° de la Ley N° 24 156 que componen el Sector Público Nacional, deberán utilizar el sistema GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas, de acuerdo al cronograma que fije el Ministerio de Modernización, en reemplazo del ComDoc u otros sistemas de gestión documental en uso». Además, en el decreto 894/2017 se aprobó un texto ordenado del Reglamento de Procedimientos Administrativos (en adelante RPA), que tuvo como objetivo adaptar los procedimientos de la gestión pública a las nuevas tecnologías que se estaban integrando al Estado. Así, el artículo 5 inciso c) establece que el órgano competente debe utilizar el Sistema de GDE para la totalidad de las actuaciones administrativas, incluyendo el expediente electrónico, (...) como único medio de creación, registro, firma y archivo de todos los documentos inherentes a la gestión administrativa.

La plataforma de GDE es «un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional. Dicho sistema actuará como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos», (artículo 1 del decreto 561/2016).

Se debe tener en cuenta que el sistema de GDE se compone de varios módulos que se conectan entre sí e intercambian información. Los tres más importantes permiten el funcionamiento de los demás módulos del ecosistema de GDE y son los siguientes: Comunicaciones Oficiales (CCOO), Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) y el módulo de Expediente Electrónico (EE). Todos ellos fueron aprobados por la Resolución 3/2016 del Ministerio de Modernización y en esta resolución, también se dispuso que todos los documentos confeccionados por estos módulos debían ser firmados digitalmente.

El módulo de Expediente Electrónico (EE) es el que se utiliza para la caratulación, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos. Es decir, es donde se tramitan todos los expedientes del Sector Público Nacional.

Como se dijo, un expediente es un conjunto de documentos y funciona como un contenedor. El sistema de GDE, como su nombre lo indica, se basa en el documento que es el elemento más simple e indivisible de todo el sistema. Y la plataforma de GDE permite que los documentos se generen, se identifiquen y puedan gestionarse de forma independiente del expediente, pudiendo luego, en caso de desearse, vincularlos al mismo.

Cabe recordar que en el 2020, unos años más tarde de implementarse a nivel nacional el sistema de GDE, sobrevino la pandemia del COVID 19 y como consecuencia de ello, el ASPO (aislamiento social preventivo y obligatorio), lo que contribuyó a acelerar y consolidar un nuevo modelo de administración, que logró cambiar la cultura organizacional de los organismos públicos en relación a los procedimientos administrativos y la modalidad de trabajo que se desprende de los mismos.

Expediente administrativo electrónico o digital versus expediente administrativo en soporte papel

Las principales ventajas de la implementación del expediente administrativo electrónico son:

- Mayor celeridad en los trámites

La tramitación es más ágil, principalmente por el ahorro de tiempo, debido a que ya no es necesario trasladar los expedientes físicos de un organismo a otro o de un sector a otro, sino que se realiza el pase de manera electrónica, lo cual es instantáneo.

- Mayor transparencia y accesibilidad

Un expediente digital siempre se encuentra disponible y cualquier usuario de GDE o ciudadano desde una plataforma de consulta, puede acceder al mismo en cualquier día y horario y desde cualquier

lugar geográfico, mientras que antes la vista, dependía de la buena voluntad del servidor público de la mesa de entrada y de que el expediente pudiera localizarse fácilmente. Cabe aclarar que la consulta puede realizarse siempre que se cuente con el número de expediente.

- Mayor seguridad

Es más difícil que los expedientes puedan ser adulterados. Además, se elimina la posibilidad de que se extravíen o eliminen páginas. El sistema permite establecer permisos y restricciones de acceso para garantizar la confidencialidad de información sensible. Se pueden realizar copias de seguridad periódicas y por último, se facilita la confección de estadísticas y la realización de auditorías.

- Mayor cuidado del medio ambiente

Los expedientes electrónicos contribuyen a una sostenibilidad del medio ambiente porque eliminan el uso del papel y por tanto el consumo de recursos naturales, evitando también la generación de residuos.

- Utilización de menores recursos

- Se genera un ahorro en resmas de papel, biromes, viáticos de cadetería, toners de impresoras y espacios físicos de archivo.
- Eliminación de algunas malas prácticas
- Favorece la eliminación de algunas malas prácticas como: reservar un número para caratular un expediente más adelante, simular que el documento se ha movido, «cajonearlo» sin que se sepa su localización, entre otras.

Además el sistema de GDE permite:

- La tramitación de un expediente en forma simultánea, teniendo en cuenta que el trabajador-usuario de GDE que realice el pase múltiple del mismo es quien lo conserva.

- La interoperabilidad, que consiste en intercambiar la información pública que produce o se encuentra bajo el poder de un organismo con cualquier otro organismo público que así lo requiera. La interoperabilidad debe practicarse con los tres poderes del Estado y también con los gobiernos provinciales y municipales (Decreto 1273/2016).
- La trazabilidad en línea del proceso o trámite. Es decir, que, teniendo el número de expediente, se puede visualizar todo el circuito que este transitó, en qué dirección está y qué usuario lo posee.
- Gestionar los expedientes en cualquier día y horario, posibilitando una gestión pública de 24 h x 365 días.
- Una única numeración de expedientes para todos los organismos.

Ejemplos

El expediente electrónico le permite al interesado consultar el estado del mismo y otros datos.

En la siguiente plataforma se pueden consultar los expedientes. La misma corresponde a la Jefatura de Gabinete de Ministros - Innovación, Ciencia y Tecnología. Recuperado en febrero de 2025.

<https://www.argentina.gob.ar/formularios/consulta-de-expedientes>

Para realizar la consulta se solicita:

Año de Expediente: eX-XXXX

Número de Expediente: -XXXXXXXXXX-

Código de Repartición: -APN- XXXXXX#XXX

Los datos del expediente que se visualizan en la consulta utilizando esta plataforma son: fecha de caratulación, código trámite, descripción trámite, estado actual, ubicación actual, historial de pases y fecha de emisión y destino.

Relación con otros conceptos

El expediente administrativo está muy relacionado con los documentos, en tanto actúa como contenedor.

Documento

Una entidad identificada y estructurada que comprende texto, gráficos, sonido, imágenes o cualquier clase de información, cualquiera sea su soporte. Resolución 3/2016 del Ministerio de Modernización.

Los documentos son generados electrónicamente y al momento de firmarse, adquieren un número que les otorga una identidad propia. Luego, estos documentos pueden o no vincularse a un expediente electrónico.

Además, el expediente administrativo electrónico nació en un momento histórico donde el objetivo del Estado era implementar una modalidad de administración electrónica.

Gobierno electrónico

Propicia un acercamiento y diálogo directo entre la sociedad y la gestión de gobierno, basado en las herramientas que brindan las TIC. En su trabajo, Martín expone que esta modalidad de administración fomenta la comunicación y relación con 4 eslabones principales (Gobierno, Sociedad, Sector Productivo, y Trabajadores Públicos) (Martín, 2021, p.28).

Críticas y debates

Como se mencionó en el título anterior, la transición del expediente administrativo en soporte papel al electrónico se desarrolló dentro de un proceso de gestación de una nueva modalidad de administración, conocida como gobierno electrónico. En relación a esto, se debe tener en cuenta que la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación no garantizan de por sí un Estado más eficiente, sino que para lograr ese objetivo, la integración de las TIC debe estar acompañada de buenas políticas públicas con un presupuesto que permita implementarlas. No obstante, debe reconocerse que el sistema de GDE, ha ayudado a facilitar algunas cuestiones fundamentales como la disponibilidad y el acceso a los expedientes y la posibilidad de una gestión de 24h x 365 días, e incluso, de

una gestión remota como quedó demostrado en el contexto de emergencia ocasionado por la pandemia del COVID 19 del 2020 y 2021.

Conclusión

El expediente administrativo electrónico presenta ventajas significativas con respecto a su modelo antecesor en soporte papel. Sin embargo, posee algunas desventajas, por ejemplo, resulta más difícil y más lento examinar en su totalidad el expediente, por lo que se procede a descargarlo para luego revisarlo, y la búsqueda o consulta del mismo se puede realizar sólo con el número de expediente, si no se tiene éste o se lo tiene con algún error, no es posible acceder al mismo, ya que el sistema no permite una búsqueda por contenido o materia. Esta última quizá sea la mayor desventaja del sistema de GDE.

Además, gracias a las ventajas que sí permiten las nuevas tecnologías, el Estado tiene más herramientas para garantizar el derecho de acceso a la información, de petición ante las autoridades y de publicidad de los actos de gobierno.

Y por último, se destaca que el expediente electrónico cambió la modalidad de trabajo en los organismos públicos, antes la numeración de los expedientes era administrada por cada Dirección, mientras que ahora la asigna el sistema, también se numeraba cada foja, práctica que ahora se perdió, y por último, el trabajo se podía realizar sólo de manera presencial, mientras que ahora se puede intervenir cualquier documento de manera remota.

Bibliografía

- Corvalán, J. G. (2018). Gobierno y Administración Pública Digital: enfoque internacional (ONU, OEA y CLAD) y su vinculación con la República Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 43(96), 17–50.
- Martín, M. (2021). El proceso de implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica entre el año 2016 y el año 2019. Caso: el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación [Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di Tella].
- Miranda, M. N. (s.f.). Evaluación de impacto del Sistema de Gestión Documental Electrónica en el Sector Público Nacional [Tesis de maestría].

- Nazar, M. (2022). Tecnologías, información y derechos: hacia una gestión documental con perspectiva archivística en la Administración Pública Nacional. *Cuadernos del INAP*, 3(98).
- Rabán, M., & Sá Zeichen, G. (2018). El procedimiento administrativo digital: un panorama de su regulación jurídica en Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 43(96), 103–128. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones. Disponible en Repositorio Digital Institucional de la UBA.
- Sá Zeichen, G. (2018). Documento digital y función administrativa: una aproximación al régimen jurídico del sistema de gestión de documentos administrativos en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 43(96), 181–208. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones. Disponible en Repositorio Digital Institucional de la UBA.

33 Trámite (papel a electrónico)

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

Un trámite es el conjunto de requisitos, pasos o acciones que individuos o empresas deben completar para interactuar con entidades públicas con el fin de obtener un derecho, acceder a un servicio o cumplir con una obligación. La transición de los trámites del formato tradicional en papel al formato electrónico implica su digitalización, utilizando tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para su realización en línea. Este cambio no solo reduce la interacción física y el uso de papel, sino que también optimiza la eficiencia y transparencia de los procesos administrativos.

Importancia

La digitalización de trámites tiene un impacto significativo en diversos aspectos de la administración pública. En términos de eficiencia, reduce los tiempos de procesamiento y los costos operativos, optimizando los recursos públicos. A nivel de transparencia, facilita el acceso a la información y disminuye la discrecionalidad, reduciendo oportunidades para la corrupción. Además, mejora la accesibilidad al permitir que los ciudadanos realicen gestiones sin necesidad de desplazarse físicamente, beneficiando especialmente a quienes residen en zonas alejadas. También contribuye a la modernización del Estado al incorporar herramientas digitales en la prestación de servicios públicos. Finalmente, optimiza la gestión de datos, facilitando un mejor análisis y uso de la información pública para la toma de decisiones basada en evidencia.

Características

Los trámites electrónicos se caracterizan por realizarse en línea a través de plataformas digitales accesibles desde distintos dispositivos, permitiendo una gestión más rápida y eficiente. La firma y la documentación electrónica garantizan la autenticidad y validez de los documentos sin la necesidad de copias físicas, lo que reduce la burocracia y el uso de papel. La interoperabilidad entre sistemas gubernamentales facilita el intercambio de información entre entidades, evitando la duplicación de datos y agilizando los procedimientos. Además, la automatización de

procesos minimiza la intervención humana, acelerando la resolución de solicitudes y mejorando la eficiencia en la gestión pública.

Ejemplos

Diversos países han implementado trámites digitales en sectores clave de la administración pública. En el ámbito de la identificación ciudadana, plataformas como Mi Argentina permiten solicitar pasaportes y documentos de identidad en línea. En el área de contrataciones públicas, sistemas como Compr.ar en Argentina facilitan procesos de compras y licitaciones estatales de manera transparente y accesible.

Otro ejemplo es el pago de impuestos a través de plataformas como el Servicio de Declaración de Impuestos Electrónica del SAT en México, que simplifica el cumplimiento de obligaciones fiscales. En cuanto a la inscripción en programas sociales, sistemas como AUH (Asignación Universal por Hijo) en Argentina digitalizan la gestión de beneficios sociales, facilitando su acceso a sectores vulnerables. Finalmente, herramientas como Mapa Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permiten a los ciudadanos monitorear la ejecución de proyectos de inversión pública en diferentes países de América Latina.

Relación con otros conceptos

La transición de los trámites tradicionales a su versión electrónica está estrechamente vinculada con el Gobierno Digital y Electrónico, ya que estos modelos impulsan la incorporación de tecnologías en la gestión pública. Además, está relacionada con el concepto de Gobierno Abierto, que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración en la administración pública.

El Estado Abierto es otro marco de referencia relevante, ya que fomenta la digitalización como herramienta para mejorar la accesibilidad y la inclusión en la gestión gubernamental. En términos de Simplificación Administrativa, la digitalización contribuye a reducir la burocracia y eliminar barreras innecesarias para los ciudadanos. Además, la promoción de Competencias Digitales es fundamental para garantizar que tanto funcionarios como ciudadanos puedan hacer un uso efectivo de estas herramientas. Tecnologías emergentes como Blockchain pueden

fortalecer la seguridad e integridad de los trámites digitales, al igual que la ciberseguridad, que es crucial para proteger los datos personales y evitar vulnerabilidades en los sistemas digitales.

Críticas y debates

A pesar de sus beneficios, la digitalización de trámites enfrenta diversos problemas. La brecha digital es una de las principales críticas, ya que puede excluir a sectores de la población sin acceso a internet o sin habilidades tecnológicas suficientes. Otro punto de debate es la privacidad y seguridad de los datos personales, dado que el incremento de transacciones digitales también aumenta el riesgo de ciberataques y filtraciones de información sensible.

La resistencia al cambio es otro obstáculo tanto en la ciudadanía como dentro de la administración pública, donde algunos funcionarios pueden mostrar reticencia a la adopción de tecnologías digitales. Además, la infraestructura limitada en algunas regiones impide el acceso confiable a internet, lo que dificulta la implementación efectiva de los trámites digitales a nivel nacional.

Conclusión

La digitalización de trámites es una transformación clave para modernizar la administración pública y mejorar la eficiencia, la transparencia y el acceso a los servicios gubernamentales. Aunque enfrenta problemas como la brecha digital y la seguridad de la información, su correcta implementación puede contribuir a un Estado más ágil, accesible y participativo. Para su éxito, es fundamental diseñar estrategias integrales que incluyan capacitación digital, inversión en infraestructura tecnológica y garantías de ciberseguridad, promoviendo así una administración pública moderna e inclusiva.

Bibliografía

Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en <https://clad.org/autor-maximiliano-campos/el-estado-en-la-era-meta-del-estado-inteligente-al-estado-inmersivo/>

- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Disponible en <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/91817/cadenas-de-valor-y-ecosistema-digital>
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la información*. Tecnos.
- Roseth, B., Reyes, Á., & Santiso, C. (Eds.). (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0001150>
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista ASIP*, 80(1), 15-26.

34 Plazos

Por Gabriel Jurina

Definición

En la administración pública argentina, el plazo se refiere al período de tiempo establecido por normas, reglamentos o disposiciones legales para la realización de un trámite, la presentación de documentación, la ejecución de una acción o la resolución de un procedimiento administrativo. Estos plazos están regulados por leyes nacionales, provinciales o municipales, y son fundamentales para garantizar el funcionamiento ordenado, eficiente y transparente del Estado.

Importancia

El respeto y regulación de los plazos es un componente esencial para asegurar la legalidad, previsibilidad y eficacia en el accionar del Estado. En primer lugar, los plazos proporcionan *legalidad y seguridad jurídica*, ya que establecen un marco claro y previsible para los procedimientos, evitando arbitrariedades y permitiendo que tanto los ciudadanos como los agentes públicos conozcan los tiempos previstos para cada etapa del proceso. Además, fomentan la *eficiencia administrativa*, al obligar a las áreas responsables a cumplir con sus funciones en lapsos razonables, reduciendo demoras injustificadas.

Al fijarse de manera explícita en normativas o reglamentos, los plazos también promueven la *transparencia y la rendición de cuentas*, facilitando el control externo por parte de la ciudadanía o de organismos de control. Su cumplimiento se traduce en una mejor *protección de los derechos* de los ciudadanos, al evitar la indefinición temporal en la resolución de solicitudes, trámites o reclamos. Finalmente, los plazos aportan *predictibilidad* a las relaciones entre el Estado y los usuarios, permitiendo planificar con anticipación acciones, recursos y tiempos de gestión.

Características

Los plazos en la administración pública argentina presentan un conjunto de características normativas y operativas específicas:

- **Establecimiento normativo:** su fuente son leyes, decretos, resoluciones o reglamentos, lo cual les otorga fuerza obligatoria.
 - **Perentoriedad:** por lo general, los plazos son estrictos (perentorios) y solo pueden extenderse en casos excepcionales debidamente justificados.
 - **Diferenciación según el trámite:** el plazo varía en función del procedimiento. Por ejemplo, no es lo mismo para una habilitación comercial que para una licitación pública.
 - **Consecuencias por incumplimiento:** el vencimiento sin cumplimiento puede generar responsabilidad administrativa para los funcionarios o habilitar el recurso del ciudadano a instancias superiores.
 - **Cómputo de plazos:** por regla general, se excluyen los días inhábiles (fines de semana, feriados), salvo que la norma disponga lo contrario.
 - **Silencio administrativo:** En ciertos casos, la ausencia de respuesta dentro del plazo habilita al ciudadano a interpretar el resultado como denegado (silencio negativo) o aprobado (silencio positivo), según lo determine la normativa aplicable.

Ejemplos

- **Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19 549)**
- **Plazo para resolver expedientes:** La administración nacional dispone de un plazo máximo de 30 días hábiles para resolver un expediente. Si no lo hace, el ciudadano puede considerar su solicitud como rechazada por silencio administrativo negativo y recurrir a la justicia.
- **Plazo para presentar recursos:** El interesado cuenta con 15 días hábiles para interponer recursos de reconsideración o apelación contra resoluciones administrativas.
 - **Licitaciones públicas**
- **Los procesos de contratación pública** están regulados con plazos específicos para la apertura de sobres, la evaluación técnica y la

adjudicación. Esta reglamentación busca asegurar la transparencia y la igualdad entre oferentes.

- Trámites municipales
- En el nivel local, las ordenanzas establecen plazos para la obtención de permisos de construcción, habilitaciones comerciales o licencias de transporte. El objetivo es evitar demoras y dotar de celeridad a las gestiones ciudadanas.

Críticas y debates

El uso y regulación de plazos en la administración pública argentina ha generado distintos cuestionamientos. Uno de los principales problemas radica en el incumplimiento sistemático de los plazos, lo cual provoca demoras injustificadas en trámites esenciales. Las causas son múltiples: desde la falta de personal capacitado o infraestructura, hasta la burocracia excesiva o la ausencia de mecanismos de control efectivos. En la práctica, la perentoriedad es muchas veces ignorada o flexibilizada sin justificación suficiente.

Un aspecto central del debate es el uso del silencio administrativo. Aunque esta figura busca evitar la parálisis del procedimiento y habilitar al ciudadano a actuar ante la inacción estatal, su aplicación es muchas veces ambigua o contradictoria. Por ejemplo, mientras que la Ley N° 19 549 prevé el silencio negativo, en algunos regímenes especiales o jurisdicciones locales se ha optado por el silencio positivo. Sin embargo, en ambos casos, muchos ciudadanos desconocen este derecho o se ven obligados a recurrir a la vía judicial, lo cual limita su eficacia. Un ejemplo frecuente se da en trámites de ANSES, donde la ausencia de resolución explícita puede obligar al beneficiario a esperar indefinidamente o judicializar el reclamo.

Otro eje de discusión es el equilibrio entre flexibilidad y rigidez normativa. Si bien algunos sostienen que los plazos deben adaptarse a contextos excepcionales (emergencias, catástrofes, pandemias), otros argumentan que su modificación permanente socava la confianza institucional. Esta tensión también se expresa en los procesos de digitalización, que han logrado reducir tiempos en algunas jurisdicciones mediante sistemas de

gestión documental electrónica y turnos automatizados. No obstante, las desigualdades tecnológicas entre provincias y municipios provocan una asimetría preocupante en el acceso a procedimientos ágiles.

La cuestión de la responsabilidad funcional también está en discusión. ¿Qué sucede con los funcionarios que no respetan los plazos sin justificación? Algunos proponen sanciones más severas, mientras que otros advierten que muchas demoras tienen origen en deficiencias estructurales y no en negligencia individual.

Finalmente, se debate la actualización normativa del régimen general. Muchos expertos coinciden en que la Ley N° 19 549 requiere reformas que contemplen nuevas tecnologías, plazos adaptativos, mecanismos de monitoreo y modelos de gestión por resultados, para hacer más eficaz y equitativa la administración.

Relación con otros conceptos

El análisis del cumplimiento de plazos en la administración pública se relaciona directamente con otras nociones clave del funcionamiento estatal. Por un lado, conecta con el concepto de gestión por resultados, ya que los plazos son una dimensión medible del rendimiento organizacional y de la eficacia administrativa. El respeto a los plazos establecidos también es un criterio central en los procesos de evaluación de políticas públicas y de desempeño institucional.

Por otra parte, los plazos se articulan con la noción de responsabilidad administrativa, ya que el incumplimiento puede derivar en consecuencias disciplinarias o incluso patrimoniales. Esto también se vincula a los mecanismos de control y transparencia, donde el seguimiento de plazos permite monitorear si los trámites se resuelven en tiempo y forma.

Desde una perspectiva federal, la noción de plazo revela la existencia de desigualdades interjurisdiccionales, ya que muchas provincias y municipios carecen de normativas claras o de capacidad operativa para respetar tiempos razonables. En ese sentido, el concepto también dialoga con la equidad en el acceso a derechos y con el principio de eficiencia adminis-

trativa, especialmente cuando se considera que demoras injustificadas afectan desproporcionadamente a los sectores más vulnerables.

Finalmente, el diseño de plazos administrativos cobra especial relevancia en contextos de reforma del Estado, donde se busca optimizar recursos, modernizar procesos y garantizar una administración más accesible, digital y orientada al ciudadano.

Bibliografía

- Arias, M. A. (2019). El silencio administrativo en la Ley 19.549: Análisis y propuestas de reforma. *Revista de Derecho Administrativo*, 45(2), 123–145.
- Cassagne, J. C. (2016). *Derecho administrativo*. Tomo I: Parte general. Abeledo Perrot.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo I: Parte general. Fundación de Derecho Administrativo.
- Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. (1988). *Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. (2020). *Guía de procedimientos administrativos para ciudadanos*. <https://www.argentina.gob.ar/justicia>

35 Prescripciones

Por Gabriel Jurina

Definición

En el ámbito de la administración pública argentina, la prescripción es una institución jurídica que extingue derechos, acciones o responsabilidades debido al transcurso del tiempo establecido por la ley. En términos prácticos, implica que si una persona o entidad no ejerce un derecho o no reclama una obligación dentro de un plazo legal determinado, pierde la posibilidad de hacerlo. Su función principal es garantizar la seguridad jurídica, evitar conflictos prolongados y contribuir a la estabilidad y eficiencia en la gestión estatal.

Importancia

La prescripción cumple un rol clave en la organización del sistema jurídico-administrativo. Al fijar un límite temporal para el ejercicio de acciones y reclamos, contribuye a consolidar la seguridad jurídica, al establecer plazos concretos que reducen la incertidumbre en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Esto, a su vez, fomenta la estabilidad institucional, al proteger la eficacia de los actos administrativos contra impugnaciones indefinidas que podrían debilitar su legitimidad o funcionalidad.

Desde el punto de vista operativo, la prescripción también impulsa la eficiencia en la gestión pública, ya que incentiva tanto a la administración como a los particulares a actuar con celeridad. En el caso de los ciudadanos, funciona como un resguardo frente a sanciones o reclamos que, si no se ejercen en tiempo y forma, pierden validez, garantizando así la protección de sus derechos individuales. Por último, desde una perspectiva pragmática, la prescripción permite una mejor racionalización de recursos del Estado, evitando que se destinen esfuerzos a resolver casos caducos o sin relevancia actual.

Características

La prescripción en la administración pública argentina presenta una serie de rasgos distintivos

- Plazos establecidos por ley: están regulados por normas específicas como el Código Civil y Comercial, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19 549) y otras leyes sectoriales.
 - Diferenciación según el tipo de acción: varían según se trate de deudas fiscales, responsabilidad civil del Estado, sanciones disciplinarias o reclamos laborales.
 - Interrupción y suspensión: existen mecanismos que interrumpen (reinician) o suspenden (pausan) el plazo de prescripción, por ejemplo, cuando se inicia un proceso judicial o administrativo.
 - Aplicación automática: una vez transcurrido el plazo, opera de pleno derecho, sin necesidad de una declaración previa.
 - Excepciones: existen acciones imprescriptibles, como aquellas vinculadas a crímenes de lesa humanidad o ciertos derechos fundamentales.

Ejemplos

- Deudas fiscales: el Código Fiscal (Ley N° 11 683) establece que las obligaciones tributarias prescriben a los 5 años desde su exigibilidad. Si la administración no reclama el cobro dentro de ese plazo, pierde el derecho a hacerlo.
 - Responsabilidad civil del Estado: el Código Civil y Comercial fija un plazo de 2 años (art. 4037) para que los ciudadanos reclamen indemnización por daños causados por actos administrativos.
 - Sanciones administrativas: diversas normativas regulan la prescripción de multas o sanciones impuestas por organismos de control, que generalmente prescriben entre los 2 y 3 años.
 - Derechos laborales de funcionarios públicos: el reclamo por salarios adeudados, licencias o diferencias remunerativas también está sujeto a plazos —usualmente de 2 años— según lo establece la normativa laboral aplicable al régimen público.

Críticas y debates

Aunque la prescripción es una herramienta fundamental para la estabilidad jurídica, su aplicación en la administración pública argentina genera múltiples debates. Uno de los principales cuestionamientos gira en torno a la razonabilidad de los plazos vigentes. Algunos analistas consideran que ciertos plazos son demasiado breves y afectan la posibilidad real de los ciudadanos de ejercer sus derechos, mientras que otros sostienen que extenderlos en exceso puede poner en riesgo la seguridad jurídica.

- En materia de corrupción, diversos proyectos legislativos han propuesto extender o incluso eliminar la prescripción en delitos vinculados a la administración pública, especialmente ante la dificultad para investigar hechos complejos. Casos como el del escándalo de la ex-Ciccone Calcográfica o las investigaciones del caso «cuadernos» han reavivado estos debates, mostrando cómo las demoras procesales favorecen la impunidad.
- Otro foco de discusión es la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, establecida por la jurisprudencia argentina e internacional. Si bien no está directamente ligada a la administración pública ordinaria, esta doctrina ha impulsado reflexiones sobre la imprescriptibilidad en otras áreas sensibles, como la violencia institucional o los crímenes económicos contra el Estado.
- La digitalización también ha transformado las condiciones para el ejercicio de derechos y la gestión estatal. Con trámites más ágiles y documentación electrónica, algunos sostienen que debería revisarse la duración de ciertos plazos de prescripción, ya que los obstáculos para ejercer acciones se han reducido notablemente. Sin embargo, esta modernización no es homogénea: mientras algunos organismos disponen de plataformas eficientes, otros —especialmente en el nivel municipal— siguen operando con procedimientos manuales, lo que puede generar desigualdades jurisdiccionales en la aplicación de la prescripción.
- Finalmente, se discute la correcta interpretación de los mecanismos de interrupción y suspensión, especialmente en causas

complejas que involucran múltiples jurisdicciones o actores. La ausencia de criterios uniformes provoca litigios innecesarios y abre la puerta a maniobras dilatorias o interpretaciones discrecionales.

Relación con otros conceptos

La prescripción se vincula estrechamente con otros conceptos clave del derecho administrativo y la gestión pública. En primer lugar, guarda una relación directa con los plazos administrativos, ya que ambos constituyen límites temporales al accionar del Estado y de los ciudadanos. Mientras los plazos ordenan el procedimiento, la prescripción pone un tope definitivo al ejercicio de un derecho o acción.

También se conecta con la responsabilidad administrativa, en tanto la prescripción puede extinguir la posibilidad de sancionar a funcionarios por faltas disciplinarias, lo que plantea desafíos respecto a la rendición de cuentas. Esta cuestión se complejiza aún más en casos de corrupción, donde la prescripción puede operar como un escudo contra el castigo efectivo.

Desde la perspectiva del ciudadano, la prescripción está vinculada a la protección de derechos, pero también al acceso a la justicia, especialmente en contextos de desigualdad territorial o institucional. Esto la asocia con la discusión sobre equidad y transparencia en la administración pública, ya que plazos prescriptivos mal diseñados o aplicados selectivamente pueden reproducir injusticias.

Finalmente, en contextos de reforma estatal o modernización de la gestión, la prescripción debe evaluarse junto a herramientas como la evaluación de desempeño, los registros digitales o las normas de interoperabilidad. Solo un Estado con trazabilidad documental y procesos transparentes puede aplicar la prescripción de manera justa, sin convertirse en una trampa burocrática para quienes reclaman.

Conclusión

La prescripción es una herramienta clave en la arquitectura jurídica de la administración pública, diseñada para garantizar seguridad, previ-

sibilidad y eficiencia. Sin embargo, su aplicación debe adaptarse a los cambios sociales, normativos y tecnológicos del siglo XXI. Una regulación inteligente de la prescripción requiere combinar la necesidad de certeza jurídica con el compromiso con la transparencia, la equidad y la efectiva protección de derechos. En este sentido, los procesos de reforma legislativa y modernización institucional deben revisar críticamente los plazos de prescripción, sus excepciones y su aplicación práctica, evitando tanto la parálisis de la administración como la negación de justicia.

Bibliografía

- Arias, M. A. (2019). El silencio administrativo en la Ley N° 19 549: análisis y propuestas de reforma. *Revista de Derecho Administrativo*, 45(2), 123–145.
- Bidart Campos, G. J. (2005). *Manual de la Constitución Reformada*. Tomo II. Ediar.
- Cassagne, J. C. (2016). *Derecho administrativo*. Tomo I: parte General. Abeledo Perrot.
- Código Civil y Comercial de la Nación: Argentina. (2015). Ley N° 26 994. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 1: parte General. Fundación de Derecho Administrativo.

36 Contratos administrativos: diferencias entre convenios públicos y privados

Por Marcelino Abdala

Definición

La celebración de contratos es una herramienta fundamental para estructurar las relaciones económicas y sociales entre los individuos. Sin embargo, la intervención del Estado en estos acuerdos introduce diferencias significativas entre los contratos públicos y privados.

Contrato Público

Los contratos públicos son acuerdos celebrados entre organismos del Estado (ya sean nacionales, provinciales o municipales) y empresas o particulares, destinados a la prestación de servicios, adquisición de bienes o ejecución de obras públicas. Estos contratos están regulados por normas de derecho administrativo y deben seguir procedimientos específicos de contratación, como la licitación pública.

Ejemplo: un gobierno provincial contrata a una empresa constructora para la construcción de un hospital público.

Contrato Privado

Por otro lado, los contratos privados son acuerdos entre particulares (personas físicas o jurídicas) que regulan relaciones comerciales o civiles bajo el principio de autonomía de la voluntad, en el marco normativo del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN).

Ejemplo: el alquiler de un departamento en Buenos Aires entre un propietario y un inquilino.

Importancia

La distinción entre contratos públicos y privados va más allá de una simple clasificación jurídica; es fundamental para entender cómo se estructuran las relaciones económicas y sociales. Los contratos públicos son esenciales para el desarrollo de un país, ya que facilitan la implementación de políticas públicas mediante la realización de obras, adquisiciones y la prestación

de servicios. Sin estos contratos, la infraestructura y el suministro de bienes básicos estarían completamente en manos del sector privado, lo que podría llevar a una desatención de las necesidades sociales.

En contraste, los contratos privados fomentan la actividad económica al asegurar que las partes involucradas lleguen a acuerdos justos y equitativos. La confianza en estos contratos es crucial para mantener la estabilidad en los mercados y proteger los derechos individuales.

Características

Los contratos, tanto públicos como privados, presentan características distintivas que influyen en su funcionamiento y regulación. A continuación, se detallan las particularidades de cada tipo.

Contratos públicos

Regulación y Propósito: los contratos públicos están sujetos a un marco normativo específico basado en el derecho administrativo y las leyes de contratación pública. Su objetivo principal es satisfacer necesidades colectivas, convirtiéndolos en herramientas esenciales para la gestión gubernamental.

Procedimientos de Adjudicación: es para garantizar la equidad y evitar la discrecionalidad, estos contratos se adjudican mediante procedimientos formales como licitaciones y concursos públicos. Este enfoque busca asegurar la transparencia y fomentar la competencia entre los proveedores, aunque la participación no es abierta a todos; las empresas deben cumplir requisitos de solvencia económica y experiencia previa.

Supervisión y resolución de conflictos

La supervisión de estos contratos es fundamental y está a cargo de organismos como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), que auditan el uso eficiente de los recursos públicos. En caso de disputas o incumplimientos, se recurre a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Contratos privados

Autonomía y Flexibilidad: los contratos privados se rigen por principios diferentes, destacando la autonomía de la voluntad. Esto permite a las partes establecer libremente las condiciones del acuerdo, siempre que no infrinjan normas legales o principios de orden público. La formalidad del contrato puede variar, permitiendo acuerdos escritos, verbales o tácitos.

Negociación y resolución de conflictos

La negociación es central en los contratos privados, donde las partes discuten libremente aspectos como plazos y precios. En caso de conflictos, la resolución se lleva a cabo en la jurisdicción civil o comercial, según la naturaleza del contrato.

Comparación entre contratos públicos y privados

Característica	Contratos públicos	Contratos privados
Regulación	Derecho administrativo; leyes específicas	Principios del derecho privado
Propósito	Satisfacer necesidades colectivas	Intereses específicos de las partes
Adjudicación	Procedimientos formales (licitaciones)	Negociación libre entre partes
Supervisión	Organismos estatales (SIGEN, AGN)	No requiere supervisión estatal específica
Resolución de Conflictos	Jurisdicción contencioso-administrativa	Jurisdicción civil o comercial

En resumen, los contratos públicos están diseñados para cumplir con objetivos estatales bajo estrictas regulaciones, mientras que los contratos privados ofrecen mayor flexibilidad y autonomía a las partes involucradas. Ambos tipos requieren marcos regulatorios claros para asegurar la seguridad jurídica y el cumplimiento de los acuerdos pactados.

Relación con otros conceptos

La relación entre los contratos públicos y privados no solo se basa en aspectos legales, sino también en factores económicos y políticos. Las decisiones del gobierno afectan ambos tipos de contratos, ya sea al regular la actividad privada o al poner en práctica políticas a través de contrataciones estatales.

Los contratos públicos son herramientas que utilizan los gobiernos para actuar, mientras que los contratos privados operan dentro de un marco definido por esas regulaciones. En ambos casos, el Estado juega un papel fundamental para asegurar justicia y transparencia.

Críticas y debates

Todos los sistemas de contratos enfrentan tensiones y debilidades. Tanto los contratos públicos como los privados tienen fallas que se discuten en el ámbito académico y político.

En el caso de los contratos públicos, uno de los principales problemas es la corrupción. A pesar de contar con controles y auditorías, muchas veces estos procesos pueden ser manipulados para beneficiar a intereses particulares, lo que afecta la transparencia y equidad en el uso de recursos públicos. Además, la burocracia complica los procedimientos de adjudicación, causando demoras que pueden afectar proyectos importantes para la sociedad. También existe desigualdad en la competencia; aunque se busca garantizar condiciones justas, las grandes empresas suelen tener ventajas sobre las pequeñas debido a su mayor capacidad financiera y experiencia.

Por otro lado, en los contratos privados también hay desigualdades. Las grandes corporaciones a menudo imponen condiciones desfavorables a sus contratistas más débiles, creando un desequilibrio en la relación contractual. La falta de protección al consumidor es otra preocupación, ya que hay contratos con cláusulas abusivas o confusas que perjudican a las partes más vulnerables. Algunas empresas utilizan estructuras contractuales complejas para evadir responsabilidades fiscales, laborales o ambientales, lo que impacta negativamente en el bienestar general.

Estos problemas resaltan la necesidad de regulaciones claras y mecanismos de supervisión efectivos tanto en el sector público como en el privado para asegurar equidad, transparencia y justicia contractual.

Conclusión

Los contratos, sean públicos o privados, son fundamentales para el funcionamiento económico y social. Los contratos públicos permiten a los gobiernos llevar a cabo políticas y proyectos de interés general, mientras

que los privados aseguran autonomía en las relaciones comerciales. Sin embargo, ambos tipos requieren regulaciones y controles para prevenir abusos y garantizar transparencia y eficiencia en su aplicación.

Bibliografía

Alterini, A. (2020). *Contratos: teoría general y práctica*. Rubinzal-Culzoni.

Borda, G. A. (2019). *Tratado de derecho civil: contratos*. La Ley.

Cassagne, J. C. (2016). *Derecho administrativo*. La Ley.

Gordillo, A. (2020). *Tratado de derecho administrativo y políticas públicas*. Fundación de Derecho Administrativo.

Marienhoff, M. S. (2005). *Tratado de derecho administrativo (Tomos I-III)*. Abeledo-Perrot.

37 Ley

Por Gerardo Izzo

El concepto ley encierra en sí mismo un abanico de posibilidades analíticas que permite el desarrollo conceptual desde varios aspectos. Como lugar central, la ley se configura como uno de los pilares esenciales para el ordenamiento jurídico, social y político desde la antigüedad hasta nuestros días. Por otro lado, alejándonos del concepto meramente legal y tomando las ideas de Carlos S. Nino «la ley no solo establece marcos de conducta obligatoria, sino que también refleja, los equilibrios de poder entre actores políticos y sociales, transformándose en una herramienta fundamental para la gobernanza y la consolidación de las instituciones democráticas» (Nino, 1997). De igual modo se podría desarrollar la evolución del concepto hasta su propia etimología.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra ley en español proviene del latín *lex*, *legis*, la cual está asociada a dos creencias sobre su procedencia. Por un lado, la teoría indica que deriva de *legere* entendido como escoger, leer o reunir y por otro la proveniente de *ligare*, como atar y obligar. Así pues, «a *lex romana* por antonomasia (la ley centuriata, y lo mismo probablemente la ley *curiata* y con el tiempo los plebiscitos) estaba basada no en una imposición al pueblo por parte de los magistrados ni en el hecho de que se diera algo a cambio, sino en la elección que hacía el pueblo de obligarse (caso de ser positiva su respuesta) a cumplir por propia voluntad unas determinadas normas» (Pabon de Acuña, 1983). El término con el correr del tiempo se fue enriqueciendo hasta adquirir su acepción moderna: la de norma que detenta fuerza vinculante y que se origina en un órgano legítimamente constituido.

Definición

Desde el Derecho Constitucional

La Constitución de la Nación Argentina (CNA) describe la ley como la norma jurídica de carácter general, abstracto y obligatorio, sancionada por el Poder Legislativo (el Congreso de la Nación) y promulgada por el Poder Ejecutivo, siguiendo los procedimientos previstos en los artículos 77 a 84 de la Carta Magna (CNA, 1994). En particular, el artículo 77 establece:

«Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.» (Constitución de la Nación Argentina, art. 77)

Desde una perspectiva doctrinaria y una concepción general, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Ossorio la define de modo clásico: «toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinado tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.» (Ossorio, 2006, p. 528)

Enfoque politológico

Más allá de la mirada del derecho general y adentrándonos en el terreno de la Ciencia Política, la ley se concibe no sólo como un instrumento jurídico, sino también como un producto de la dinámica de poder, la deliberación y el consenso (o disenso) dentro de un sistema político (Bobbio, 1986, P.48) Mientras que Carlos Santiago Nino (1992) realza la importancia de la discusión pública (democracia deliberativa) para consolidar su legitimidad.

De esta manera, la ley no sólo se entiende como una cuestión meramente jurídica, sino que se interpreta a través de otros análisis como las correlaciones de fuerzas políticas, las demandas sociales, los debates en el ámbito parlamentario, lo que repercute en la estabilidad institucional y la legitimidad democrática del orden jurídico.

Breve evolución de la ley en Argentina

Período preconstitucional e inicios de la organización nacional

En el período virreinal y colonial, nuestro territorio se regía por las Leyes de Indias y las Pragmáticas de la monarquía española regían la organización del territorio. A partir de la Declaración de la Independencia en 1816, surgió inmediatamente la necesidad de crear un nuevo entramado normativo que emana de la soberanía popular y poseyera representatividad. Esto último fue un gran problema para la conformación de un marco normativo nacional debido a las diferentes visiones organizacionales existentes. Así

pues, los primeros intentos constitucionales de 1819 y 1826 que dieron por resultado una pretérita organización provincial a la nacional.

En base a lo antedicho, las provincias pactaron entre sí para llegar a un relativo ordenamiento sin ser éste constitucional, aunque dentro de regulaciones normativas.

Constitución de 1853 y reformas posteriores

A partir de la sanción de la Constitución de 1853, inspirada en los ideales del constitucionalismo liberal, comenzó la nación a darle una estructuración institucional a la Nación, comenzando de a poco a avanzar en la imposición de un imperio de la ley institucionalizada. Así pues, se creó un Congreso bicameral y fortaleció la concepción de la ley como expresión de la representación popular. A partir de las sucesivas reformas (1860, 1866, 1898, 1949, 1957, 1994), la ley se fue adaptando a las exigencias de una sociedad en transformación, incorporando progresivamente nuevos derechos y principios (por ejemplo, la ampliación de garantías individuales, la inclusión de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional a partir de 1994, etc.).

Marco constitucional: formación y competencias

Procedimiento de formación

Puesto el carácter central y estructural en todo su sentido, que posee la elaboración de una ley, la sanción de la misma no debe ser un procedimiento de fácil confección y carente de representatividad (al menos en una democracia). Los sistemas democráticos modernos han dotado al proceso de la necesaria representatividad por medio de las cámaras y plasmado el mismo en la constitución nacional.

El antemencionado proceso está contemplado en la misma Constitución Nacional, principalmente entre sus artículos 77 a 84. Los mismos se podrían resumir en:

<https://www.congreso.gob.ar/leyes.php>

Luego de ser aprobado por ambas cámaras corresponde la acción del Poder Ejecutivo el cual debe realizar las siguientes acciones:

Promulgación o veto del Poder Ejecutivo: el proyecto sancionado se remite al Presidente de la Nación, quien puede promulgarlo (expresa o tácitamente) o vetarlo total o parcialmente (CNA, art. 80). La única forma de lograr la promulgación de la ley vetada por el ejecutivo es contar con la aprobación de la misma en las dos cámaras por los dos tercios.

Publicación y entrada en vigencia: tras su promulgación, la ley se publica en el Boletín Oficial y adquiere fuerza obligatoria desde la fecha que ella misma establezca o a partir de su publicación.

Este es el tratamiento en general, hay excepciones al caso como el conocido como tratamiento «sobre tablas» el cual, debido a su urgencia o importancia, no es debatido en comisiones, sino que directamente en recinto.

Este mecanismo bicameral y la intervención del Ejecutivo garantizan el sistema de frenos y contrapesos, típicamente republicano, que confiere legitimidad y validez a la ley.

Competencias del Congreso y supremacía constitucional

El Congreso ejerce su potestad legislativa en materias que la Constitución le ha otorgado (CNA, art. 75), tales como comercio, impuestos, presupuesto, defensa nacional, entre otros. Sin embargo, la ley debe respetar los principios, declaraciones y garantías constitucionales, pues, de lo contrario, puede ser declarada inconstitucional por el Poder Judicial (control de constitucionalidad).

El artículo 31 de la Constitución consagra la supremacía constitucional: Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten y los tratados con potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación...» (Constitución de la Nación Argentina, art. 31)

Esto significa la existencia de una jerarquía normativa, la cual a partir de la reforma de 1994 coloca en la cúspide a la propia Constitución Nacional y a los tratados internacionales contemplados en el art. 75 inc. 22 a los que se le otorga rango constitucional. Por debajo de ellos se encuentran las leyes, las cuales no subdividen en rango entre nacional o provincial sino que la diferencia es jurisdiccional. Sin embargo, las leyes nacionales prevalecen

sobre las provinciales en caso de conflicto en materias de competencia federal. En una escala menor jerárquicamente, se encontrarán los decretos, resoluciones, disposiciones.

Cabe destacar que lo central en este ordenamiento de carácter jerárquico de las normas es que una norma inferior no puede contradecir a una superior en su orden (e.g. una provincia no podría dictar una ley que establezca prerrogativas de sangre, dado que explícitamente está prohibido por la Constitución Nacional. A pesar que de facto algunas provincias parecieran tenerlas)

Rol de la ley en la gestión y Administración Pública

En el contexto de la Administración Pública, la ley adquiere especial relevancia porque es la fuente primaria que fija el marco de actuación de los organismos estatales y de quienes forman parte de ellos. Todo acto administrativo debe sustentarse en un marco legal válido y vigente. Cualquier exceso o apartamiento injustificado de la ley puede devenir en nulidad del acto y en responsabilidad del funcionario que lo dictó.

Por otro lado, la ley cumple la función esencial de canalizar el poder del Estado y de guiar las políticas públicas a través de normas concretas que permitan desarrollar las tareas dentro de un marco de ordenamiento y con la legitimidad que la norma representa.

Así pues, específicamente en el marco de la Administración Pública la ley es:

- 1 Fuente primaria de potestades y obligaciones: todos los organismos estatales deben fundamentar su actuación en una ley válida. Sus competencias y estructuras (por ejemplo, la Ley de Ministerios N° 22 520, la ley de ética pública N° 25 188) son definidas por normas legales.
- 2 Estructura la organización del Estado: establece los poderes, competencias y límites de los organismos públicos y de los funcionarios que los integran.

- 3 Garantía de seguridad jurídica: el funcionario, a su vez, actúa dentro de las facultades que la ley le otorga.
- 4 Instrumento para políticas públicas: numerosas demandas sociales se convierten luego en leyes como parte de políticas concretas, sumando un instrumento más para la acción en la gestión pública.

Por su papel ordenador y su capacidad de garantizar la legitimidad en la gestión pública, la ley se convierte en el eje rector de las acciones estatales. Su importancia para la Administración Pública es tan central que ha dado lugar a una rama específica del Derecho: el Derecho Administrativo. Esta disciplina jurídica se dedica al estudio, regulación y control de la actividad administrativa del Estado, y cuenta con órganos jurisdiccionales especializados encargados de velar por el cumplimiento de las normas, garantizando así que las actuaciones administrativas respeten el marco legal y los derechos de los ciudadanos.

Críticas y debates en torno a la ley

Si bien los conceptos teóricos desarrollados en el presente artículo poseen una amplia aceptación y validación desde el punto académico y teórico, en no pocas ocasiones el principal problema que surge es la dicotomía entre la teoría de lo que representa o significa una ley o normativa y otra muy distinta lo que representa en la realidad. Así pues, algunos de los debates que se concentran en torno a la ley son:

- 1 Anomia: entendida como la falta de cohesión social respecto a las normas y el debilitamiento de su fuerza como mandato colectivo. La anomia refleja no solo la ausencia de cumplimiento, sino también una actitud social de desobediencia sistemática y un cuestionamiento sobre la legitimidad o pertinencia de las leyes. Este fenómeno se asocia frecuentemente con factores como la percepción de impunidad, la desconfianza en las instituciones y la falta de interiorización de la ley como un deber ciudadano. (Waldmann, 2003, P. 151)
- 2 Sobreproducción normativa: en consonancia con el punto anterior, el elevado volumen de leyes promulgadas, muchas veces sin una adecuada sistematización, genera lo que algunos autores denominan «inseguridad jurídica». Esta sobreproducción legislativa provoca

dispersión normativa y dificultades para el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales.

- 3 Influencia de grupos de interés: otro aspecto crítico del proceso legislativo es la acción de grupos de presión o interés que pueden imponer agendas sectoriales en detrimento del consenso mayoritario. Esta dinámica, si bien es parte inherente de las democracias pluralistas, plantea riesgos para la representatividad y la equidad en la elaboración de normas, dado que ciertos intereses particulares pueden prevalecer sobre las demandas generales de la sociedad. (Bobbio, 1986, p.118). Afectando la efectividad de la norma.
- 4 Delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia (DNU): uno de los puntos más controvertidos radica en la facultad del Poder Ejecutivo de dictar DNU, conforme al artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional Argentina. Esta prerrogativa, si bien se justifica en situaciones excepcionales, plantea interrogantes sobre su impacto en la atribución exclusiva del Congreso para sancionar leyes.

En conclusión, estos debates evidencian la complejidad de la producción normativa y su relación con el cumplimiento de las leyes en un sistema democrático como el argentino. La necesidad de equilibrar la celeridad legislativa, la calidad técnica de las normas y la participación ciudadana es un desafío constante para fortalecer el estado de derecho.

Conclusión

En el marco del análisis político y jurídico, la ley emerge como un elemento fundamental para la organización de las sociedades modernas, tanto desde su dimensión normativa como desde su rol político e institucional. Como instrumento de regulación, la ley no sólo establece los marcos de conducta obligatorios, sino que también encarna los equilibrios de poder y las dinámicas de deliberación que sustentan a los sistemas democráticos.

En Argentina, la ley no sólo opera como un mecanismo de regulación jurídica, sino que también refleja los problemas particulares de un sistema democrático en constante construcción. Problemas como la anomia, la sobreproducción normativa, la influencia de intereses sectoriales y el uso de mecanismos excepcionales como los DNU ponen de relieve las tensiones

entre la teoría normativa y su aplicación práctica. Estas cuestiones subrayan la necesidad de fortalecer la legitimidad democrática, garantizar la previsibilidad jurídica y promover una cultura de respeto y cumplimiento de las normas.

En conclusión, la ley representa mucho más que un simple conjunto de normas obligatorias; es una herramienta esencial para el funcionamiento del Estado, el resguardo de los derechos y la consolidación de las instituciones democráticas «la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia» (Bobbio, 1986. P.136) Su efectividad, sin embargo, depende de un delicado equilibrio entre legitimidad, calidad técnica y eficacia práctica. En este sentido, el fortalecimiento del estado de derecho, la promoción de una cultura de cumplimiento y la consolidación de las instituciones son los problemas que permitirán que la ley continúe siendo el pilar fundamental de la democracia y la convivencia social.

Bibliografía

- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Constitución Nacional Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Nino, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.
- Ossorio, M. (2006). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (30.^a ed.). Heliasta.
- Pabón de Acuña, C. T. (1983). *Sobre la etimología de lex*. *Anales de la Universidad de Murcia*.
- Waldmann, P. (2003). *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad.

38 Decreto

Por Gerardo Izzo

Los decretos son instrumentos normativos fundamentales dentro de los sistemas democráticos contemporáneos. En la Argentina, representan una herramienta clave del Poder Ejecutivo para ejecutar leyes, responder a emergencias y reglamentar disposiciones legislativas. Sin embargo, también generan intensos debates sobre su legitimidad, sus límites y su impacto en el equilibrio de poderes.

Desde el punto de vista académico, si bien los decretos poseen un desarrollo basto, especialmente en los últimos años donde se analizan la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Sin embargo, si se los compara con la actividad investigativa sobre las leyes, analizadas en el capítulo anterior, estas las sobrepasan ampliamente.

Definición y marco normativo

Desde el derecho constitucional

Los decretos tomaron especial relevancia a partir de la última reforma constitucional, la cual en su artículo 99 de la Constitución Nacional Argentina especialmente en el inciso 3º. La mayoría de los análisis sobre los decretos se centran en los DNU, sin embargo, en general se podría definirlos como actos dictados por el Poder Ejecutivo dentro de los límites establecidos por la Constitución y las leyes. Específicamente, el inciso 2º del mencionado artículo establece que el Presidente «es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país» (Constitución Nacional Argentina 1994), y lo habilita para expedir decretos necesarios para la ejecución de las leyes.

El artículo 76, por su parte, regula los decretos delegados, permitiendo al Congreso delegar facultades legislativas al Poder Ejecutivo en circunstancias excepcionales, siempre que se fijen límites precisos sobre la materia y el tiempo de la delegación.

Enfoque politológico

Desde la perspectiva de la ciencia política, los decretos representan una manifestación clave del poder ejecutivo en su dimensión más proactiva.

Constituyen herramientas institucionales que permiten a este poder no solo actuar con rapidez ante circunstancias apremiantes, sino también influir de manera significativa en el proceso político al establecer directrices sin necesidad de una deliberación parlamentaria previa. En este contexto, los DNU emergen como un caso paradigmático que ilustra la tensión inherente en las democracias contemporáneas entre la eficiencia gubernamental y la legitimidad democrática.

La antes mencionada tensión no es solo una cuestión normativa, sino también fuertemente politológica, pues cuestiona los difíciles equilibrios que los sistemas políticos deben evaluar constantemente en relación a la concentración de poder en el ejecutivo para actuar mediante decretos fortalece la gobernanza o si, por el contrario, compromete la rendición de cuentas y la deliberación democrática. Esta temática es el centro de uno de los más importantes debates en torno a los decretos (que se tratará más adelante).

Evolución histórica de los decretos en Argentina

La Constitución de 1994

Como se ha citado anteriormente, los decretos están contemplados en la actual Constitución Nacional, sin embargo, esta situación ocurrió a partir de la última reforma constitucional. Antes de la reforma constitucional de 1994, el uso de decretos por parte del Poder Ejecutivo, particularmente los DNU, era una práctica común, aunque no existía una regulación constitucional explícita que la habilitara.

Así pues, gracias a la ausencia de una base legal sólida, los presidentes argentinos recurrieron a los DNU en diversas ocasiones a lo largo de la historia, lo que permitió un amplio margen de discrecionalidad al Poder Ejecutivo y generó un debate sobre los límites a su poder. El único contrapeso que surgía previamente a la reforma constitucional de 1994 era la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, intentando establecer ciertos parámetros para su utilización, siendo el caso más conocido caso Peralta de 1990, donde exigió la cumplimentación de «tres requisitos para acertar su validez (...) primero, la existencia de una situación “de grave riesgo social” (...) segundo debe contener una medida razonablemente apropiada, y no exagerada y tercero la participación del

Congreso, aun solo en la medida de su tolerancia o aquiescencia» (Barra y Saltzer, 2024. p. 16) Sin embargo, la ausencia de un control efectivo por parte del Congreso y la dificultad para determinar objetivamente la necesidad y urgencia de las situaciones, generaron (y generan) controversias y cuestionamientos.

Tipos de decretos

Decretos reglamentarios

En nuestra Constitución Nacional se estipula la utilización de los decretos reglamentarios o ejecutivos en el artículo 99 inciso 2º «Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación» (Constitución Nacional Argentina). Por definición, «son aquellos que son complementarios y accesorios de las leyes dictadas por el Poder Legislativo, con la finalidad de posibilitar su aplicación o dotarlos de operatividad» (Bidart Campos y Manili, 2003, P.1359)

Decretos delegados

Como indica claramente su nombre, son normas dictadas por el Poder Ejecutivo en virtud de una delegación expresa de facultades legislativas otorgada por el Congreso Nacional. Aunque esta delegación está prohibida como regla general, el artículo 76 de la Constitución Nacional la admite de manera excepcional para «materias determinadas de administración o de emergencia pública». Para garantizar un uso adecuado, la ley que delega estas facultades debe establecer bases claras y precisas que orienten su ejercicio.

Decretos de necesidad y urgencia (DNU)

Como se ha podido entrever a lo largo del artículo, los Decretos de Necesidad y Urgencia son los que generan mayores cuestionamientos tanto desde el ámbito académico como el propiamente legislativo. Desde el plano teórico el DNU es un acto que emite el Poder Ejecutivo con carácter legislativo, equiparándolo a una ley desde su jerarquía y efectos. La Constitución Nacional Argentina (artículo 99, inciso 3) establece que el Poder Ejecutivo sólo puede dictar un DNU en circunstancias excepcionales que imposibiliten seguir los trámites ordinarios para la sanción de leyes.

La aceptación o rechazo de los mismos corresponde al Poder Legislativo. El DNU debe ser rechazado por ambas cámaras como lo establece la ley

Nº 26 122. Desde la implementación de la última reforma de la Constitución Nacional hasta el año pasado, nunca se había rechazado un DNU, de hecho, rara vez se realizaba una seria revisión.

A nivel fáctico, durante los últimos 30 años la cámara de diputados rechazó dos DNU sin lograr que la otra cámara siguiera el mismo curso. Por su parte la cámara alta rechazó tres DNU sin lograr el mismo apoyo por parte de la cámara baja. Así pues, en circunstancias de una minoría amplia en las dos cámaras por parte del oficialismo, en septiembre de 2024 se rechazó por primera vez un DNU con acuerdo de ambas cámaras como lo estipula la ley, siendo el decreto rechazado fue el 656/24. (Castro Videla, Vivacqua, Santiago & Veramendi, 2024, P.5)

En el cuadro siguiente podemos vislumbrar el uso que cada uno de los presidentes ha dado a los DNU.

Cantidad de Decretos por Presidencia

Presidente	Periodo	Total DNU
Carlos Menem	1994-1999	101
Fernando de la Rúa	1999-2001	53
Adolfo Rodríguez Saá	2001 (7 días)	6
Eduardo Duhalde	2002-2003	152
Néstor Kirchner	2003-2007	237
Cristina Fernández de Kirchner	2007-2015	81 (dos rechazados en Diputados)
Mauricio Macri	2015-2019	71 (tres rechazados en Senadores)
Alberto Fernández	2019-2023	179
Javier Milei (hasta septiembre de 2024)	2023-2024	42 (uno rechazado en ambas cámaras)
TOTAL	1994-2024	922

FUENTE: los DNU en la práctica de los últimos 30 años: balance a propósito de un rechazo histórico

Para finalizar, los DNU son fuente constante de controversias (las cuales se verán más adelante) a causa de las interpretaciones variadas sobre su uso, abuso, legalidad y control.

Decreto-Ley

Si bien como concepto jurídico no es muy aceptado, y de acuerdo quien use la referencia podrá utilizar ambos criterios por separado sea Ley o Decreto. Estos tuvieron lugar durante los gobiernos de facto donde las regulaciones emanadas por el ejecutivo, en tanto a cargo de las funciones legislativas fusionaron ambos criterios.

El renombrado jurista Agustín Gordillo explicaba el concepto: cuando un Poder Ejecutivo asume «de facto» el ejercicio del Poder Legislativo (sea por una revolución formal, o por un golpe de Estado, o por alguna otra situación que haya llevado irregularmente a la disolución o supresión del Congreso), y dicta en virtud de esas facultades que se arroga, actos que normalmente corresponden a las atribuciones del Congreso, nos encontramos con los llamados decretos-leyes (Gordillo, 2013. p.94).

Vale aclarar que en la actualidad continúan en vigencia una importante cantidad de «decretos-leyes» del último gobierno de facto.

Rol de los decretos en la Administración Pública

En base a las definiciones generales y particulares de los decretos, su carácter estructurante es esencial para la administración pública la cual desde los niveles macro es moldeada por los decretos (e.g. La «ley de ministerios» es una sucesión de decretos que se modifican para darle forma a la estructura estatal, funciones, etc. El último de ellos el 8/2023). De igual forma los cargos políticos más importantes son designados por medio de decretos.

La estructura funcional está también regida por decretos, siendo reguladas las distintas formas de empleo público por decretos (el caso del ya citado por otros artículos decreto 2098/2008 SINEP el cual da forma al empleo público).

Más allá de la estructuración y organización interna, los decretos son también los instrumentos claves para la ejecución de políticas públicas en diversos ámbitos estatales, a modo de ejemplo: el 260/2020 de aplicación de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19, el 140/2007 programa de uso racional de la energía o el 1602/2009 que establece la Asignación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Siendo este pequeño muestreo una imagen del rol central de los decretos para la implementación de políticas públicas o programas.

Críticas y debates sobre los decretos

Concentración de poder en el Ejecutivo

Una de las críticas más recurrentes, para no decir la más importante en torno a los decretos, especialmente los DNU, es en torno a que su utilización fortalece excesivamente al Poder Ejecutivo, generando un desequilibrio en la relación con el Poder Legislativo.

Por tanto, un uso excesivo de los DNU, puede erosionar los mecanismos de control y balance de poder, afectando la calidad democrática. En muchos casos, los decretos son utilizados como una herramienta para sortear debates legislativos prolongados o para imponer políticas que podrían enfrentar resistencia en el Congreso.

Una de las principales cuestiones debatidas sobre la última reforma de nuestra Constitución Nacional es la amplia atribución conferida al Poder Ejecutivo Nacional para dictar disposiciones de carácter legislativo por cuanto su abuso implica atentar contra la división de poderes del Estado. (Encina, 2018 P.8)

Falta de control efectivo

Si bien la mencionada Ley N° 26 122, busca establecer límites a la facultad del Ejecutivo para dictar DNU, la misma no se considera suficientemente contundente y el análisis fáctico demuestra la ausencia de control real sobre los mismos. Sobre los 922 DNU sólo uno tuvo un rechazo efectivo (las dos cámaras) y 5 fueron rechazados en una cámara sola, quedando sin efecto el rechazo.

Además, aunque los DNU deben ser revisados por la Comisión Bicameral Permanente y eventualmente ratificados por el Congreso, en la práctica, este proceso suele ser lento o meramente formal. Esto ha llevado a que varios decretos permanezcan en vigor sin un análisis exhaustivo, consolidando decisiones que podrían no contar con consenso político amplio.

La ambigüedad en la definición de «necesidad y urgencia»

Tanto la Constitución que indica la necesidad y la urgencia como «cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes» y la ley N° 26 122, que regula los DNU, no establece claramente qué se entiende por “necesidad y urgencia”, lo que ha generado y genera discusiones sobre la amplitud de la facultad del Poder Ejecutivo para dictar este tipo de decretos. Esta ambigüedad sobre la definición y la falta de control lleva al siguiente punto.

Uso discrecional y politización

En relación a los debates citados, finalmente se desprende la problemática sobre el uso amplio y sin control de decretos señalados como un mecanismo para avanzar agendas políticas de manera unilateral. Gobiernos de diferentes signos políticos han sido acusados de utilizar decretos para implementar medidas controvertidas o para eludir controles institucionales. Las controversias surgidas en torno a su uso, dejan materia para ser judicializables los DNU al menos en «lo referido a su pronunciamiento formal y sobre el fondo de lo que disponga el decreto» (Basterra, 2016, p. 5)

Conclusión

El análisis histórico, normativo y politológico evidencia que los decretos constituyen herramientas fundamentales para la implementación de leyes, la ejecución de políticas públicas y la conformación de la estructura y el funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, la celeridad que impone su implementación ha derivado en no pocas ocasiones en su utilización discrecional, especialmente en el caso de los DNU. Esto último plantea una constante tensión y es objeto de controversia debido a los riesgos que plantea para la división de poderes y la calidad democrática.

Bibliografía

- Barra, G., & Saltzer, E. (2024). Los decretos de necesidad y urgencia: A 30 años de la reforma constitucional de 1994. Repositorio Institucional de la Pontificia Universidad Católica Argentina. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/18770/1/decretos-barra-saltzer.pdf>
- Basterra, M. (2016). La reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia. Recuperado de <https://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/11/DNU.-Decretos-de-Necesidad-y-Urgencia.-La-reglamentacio%C3%81n.-Art.-libro-AADC-dic.2006.pdf>
- Bidart Campos, G. J., & Manili, P. (2003). La jerarquía normativa de las distintas clases de decretos del Poder Ejecutivo (A propósito de la moderna «decretocracia» argentina). *Revista La Ley*, 2003(C).
- Castro Videla, S., Vivacqua, L. E., Santiago, A., & Veramendi, E. (2024). Los DNU en la práctica institucional: 30 años de actualización. Universidad Austral. Recuperado de <https://www.austral.edu.ar/wp-content/uploads/2024/09/Los-DNU-en-la-practica-institucional-30-anos-actualizacion.pdf>
- Encina Mateo, D. O. (2018). *Decretos de necesidad y urgencia: la ley reglamentaria y la determinación de las condiciones excepcionales* [Trabajo final de graduación, Universidad Siglo XXI].
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Tomo 8: Teoría general del derecho administrativo). Fundación de Derecho Administrativo.

39 Decisión Administrativa

Por Gerardo Izzo

Definición

En Argentina, una Decisión Administrativa es un acto jurídico emitido por el Jefe de Gabinete de Ministros que tiene por objeto ejecutar funciones de gestión dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Su finalidad principal es instrumentar medidas operativas que incluyen la reasignación presupuestaria, la autorización de contrataciones, designaciones y otros actos necesarios para el funcionamiento de la administración pública.

Estas decisiones se sustentan jurídicamente en la Ley de Administración Financiera (N° 24 156), la Ley de Ministerios (N° 22 520) y el Régimen de Procedimientos Administrativos (Ley NN° 19 549). Se distinguen de los Decretos Presidenciales por su carácter ejecutivo y administrativo, ya que no implican una decisión política del Presidente ni requieren intervención legislativa. En cambio, representan la capacidad operativa del Jefe de Gabinete para ejercer sus atribuciones como coordinador del gabinete y administrador presupuestario del Poder Ejecutivo.

Importancia

Las Decisiones Administrativas cumplen un papel crucial en el funcionamiento cotidiano del Estado argentino, ya que permiten ejecutar acciones concretas de manera rápida y eficiente, sin necesidad de recurrir al procedimiento más lento y politizado de un decreto presidencial o una ley. Esta agilidad las convierte en una herramienta indispensable para la administración pública nacional, especialmente en contextos que exigen respuestas inmediatas o ajustes estratégicos.

Una de sus funciones más relevantes es la posibilidad de reasignar partidas presupuestarias frente a situaciones de urgencia, como desastres naturales, emergencias sanitarias o prioridades cambiantes en la política pública. También resultan esenciales para designar personal en funciones específicas o aprobar contrataciones de servicios indispensables para el funcionamiento de las distintas áreas del gobierno.

Además, mediante este instrumento se pueden autorizar transferencias de fondos entre organismos o incluso entre jurisdicciones, facilitando la coordinación financiera dentro del Poder Ejecutivo. Esta flexibilidad es clave para que las políticas públicas puedan implementarse de forma sostenida, sin interrupciones ni demoras innecesarias, siempre en el marco de la normativa vigente.

En definitiva, las Decisiones Administrativas son un engranaje vital del gerenciamiento público moderno. Su capacidad para combinar agilidad operativa con legalidad y control las convierte en una pieza fundamental para gestionar eficazmente los recursos del Estado, sobre todo en un país tan amplio y heterogéneo como Argentina, donde la administración pública debe ser tanto descentralizada como eficiente.

Características

Las Decisiones Administrativas presentan una serie de rasgos distintivos que las diferencian de otros instrumentos normativos dentro del Estado argentino. En primer lugar, tienen un emisor exclusivo: solo pueden ser firmadas por el Jefe de Gabinete de Ministros. Este funcionario, en su calidad de órgano desconcentrado del Presidente, posee atribuciones específicas en materia presupuestaria y administrativa que lo habilitan para tomar decisiones clave en la gestión operativa del gobierno.

En cuanto a su ámbito de aplicación, estas decisiones se limitan al funcionamiento interno del Poder Ejecutivo Nacional, sin extenderse a otros poderes del Estado ni implicar disposiciones de alcance legislativo. Su razón de ser es eminentemente ejecutiva, apuntando a la organización y administración cotidiana de los recursos y funciones gubernamentales.

Desde el punto de vista normativo, las Decisiones Administrativas se encuentran respaldadas por un sólido marco legal. Se apoyan principalmente en la Ley de Administración Financiera N° 24 156 (especialmente a partir del artículo 37), en la Ley de Ministerios N° 22 520 (particularmente en sus artículos 100 y 101) y deben ajustarse a los principios establecidos en la Ley N° 19 549 de Procedimientos Administrativos, que regula los requisitos formales y materiales que deben reunir los actos administrativos del Estado.

Su finalidad operativa es otra de sus características clave. Estas decisiones permiten ejecutar medidas concretas dentro del ámbito del Ejecutivo sin necesidad de pasar por el Congreso ni requerir la firma presidencial. Este diseño normativo les otorga agilidad y funcionalidad, siempre dentro de los límites legales previamente definidos.

Por último, su validez y legitimidad están vinculadas a su transparencia y control. Cada Decisión Administrativa debe ser publicada obligatoriamente en el Boletín Oficial, lo que garantiza su acceso público y conocimiento general. Además, están sujetas a los mecanismos de fiscalización establecidos por organismos como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN), lo cual asegura una revisión técnico-contable que fortalece la rendición de cuentas.

Ejemplos

- Decisión Administrativa 4/2023: autorizó modificaciones presupuestarias para la atención sanitaria en el marco del programa SUMAR del Ministerio de Salud.
 - Decisión Administrativa 303/2020: reasignó partidas para el pago del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) durante la pandemia de COVID-19.
 - Decisión Administrativa 1806/2022: aprobó designaciones transitorias de funcionarios en organismos del Poder Ejecutivo.

Relación con otros conceptos

El concepto de Decisión Administrativa se entrelaza estrechamente con otras figuras fundamentales del funcionamiento estatal. Una primera comparación necesaria es con el Decreto Presidencial. Mientras que este último es firmado por el Presidente de la Nación y suele involucrar decisiones de mayor peso político o normativo, la Decisión Administrativa es competencia exclusiva del Jefe de Gabinete y está orientada a la operatividad interna del Poder Ejecutivo. Se trata, en definitiva, de una herramienta ejecutiva que, sin modificar normas generales, permite hacer funcionar la maquinaria del Estado.

La relación con el Presupuesto Nacional también es clave. Las decisiones administrativas son uno de los principales mecanismos mediante los cuales se introducen modificaciones dentro del presupuesto aprobado por el Congreso, reasignando recursos entre partidas o programas sin alterar el monto total autorizado. Esta posibilidad les otorga una centralidad indiscutida en la dinámica financiera cotidiana del Estado.

Desde una perspectiva institucional, estas decisiones constituyen un tipo específico de acto administrativo, es decir, una manifestación de voluntad estatal que produce efectos jurídicos. En este sentido, se encuentran sometidas a los principios generales del procedimiento administrativo, como legalidad, competencia, motivación y publicidad.

En términos más amplios, se vinculan con el funcionamiento general de la Administración Pública, ya que permiten llevar adelante políticas y programas mediante una gestión más flexible. Pero también tienen implicancias sobre conceptos contemporáneos como el de accountability fiscal, ya que el uso responsable de esta herramienta es fundamental para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático sobre el gasto público.

Críticas y debates

A pesar de su funcionalidad técnica y su marco normativo, el uso de las decisiones administrativas ha despertado diversas controversias en el ámbito institucional argentino. Una de las principales críticas apunta a la concentración de poder en manos del Jefe de Gabinete, quien puede tomar decisiones de alto impacto presupuestario sin necesidad de pasar por la supervisión del Congreso. Esta situación, aunque legalmente prevista, plantea tensiones respecto al equilibrio entre poderes, especialmente en lo que refiere a la potestad del Legislativo para asignar y controlar el gasto público.

Otra preocupación recurrente está vinculada a la transparencia del proceso decisorio. Si bien todas las decisiones administrativas deben ser publicadas en el Boletín Oficial, no siempre se acompañan de explicaciones técnicas o fundamentos políticos detallados. Esta falta de contextualización complica el escrutinio por parte de la ciudadanía, los medios de

comunicación o los legisladores, dificultando una evaluación crítica de su pertinencia o impacto.

En algunos casos, el uso de estas decisiones ha traspasado el límite de lo meramente operativo, avanzando sobre cuestiones de fondo que, según diversos especialistas y organismos de control, deberían haber sido discutidas en sede parlamentaria. Esto ha dado lugar a procesos de judicialización, en los cuales la Justicia interviene para dirimir conflictos sobre competencias, límites y legalidad en el manejo del presupuesto.

Finalmente, se señala que un uso excesivo de las decisiones administrativas puede fomentar una lógica de informalidad en la ejecución presupuestaria. Cuando este instrumento se convierte en el mecanismo habitual para modificar partidas, sin planificación ni debate legislativo, se erosiona la función del Congreso como órgano asignador del gasto público. Esto no solo debilita el control democrático, sino que también perjudica la previsibilidad financiera del Estado, afectando la calidad de la gestión pública y la planificación de políticas de mediano y largo plazo.

Conclusión

Las Decisiones Administrativas son piezas centrales, aunque muchas veces poco visibilizadas, en el engranaje del Estado argentino. Lejos de ser meros trámites, cumplen un rol operativo clave al permitir que las políticas públicas se traduzcan en acciones concretas. Gracias a ellas, el Jefe de Gabinete puede autorizar contrataciones, reasignar fondos, designar funcionarios y resolver cuestiones urgentes de la gestión sin tener que recurrir a un decreto presidencial o a una ley del Congreso.

Sin embargo, este valor instrumental debe ser equilibrado con un uso responsable y transparente. La concentración de atribuciones, aunque legal, no está exenta de riesgos: puede desdibujar los límites entre los poderes del Estado y generar tensiones sobre quién decide realmente sobre los recursos públicos. Por eso, es indispensable que estas decisiones estén sujetas a mecanismos de control, tanto internos como externos, que garanticen su legalidad, oportunidad y equidad.

En un contexto donde la ciudadanía exige mayor eficacia, pero también más transparencia, el desafío es claro: aprovechar el potencial de las Decisiones Administrativas como herramientas de gestión, sin que ello implique renunciar al control democrático. Un uso responsable, profesional y bien regulado de este instrumento puede contribuir a un Estado más ágil, pero también más justo, previsible y confiable.

Bibliografía

- Argentina. (1972). *Ley N° 19 549 de Procedimientos Administrativos*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1979). *Ley N° 22 .520 de Ministerios (texto ordenado)*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1992). *Ley N° 24 156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (s.f.). *Acceso a Decisiones Administrativas*. <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2023). *Informe sobre modificaciones presupuestarias ejecutadas por Decisiones Administrativas*. Ministerio de Economía de la Nación.
- Wierzba, G. (2011). *El rol del Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Ediciones Cooperativas.

40 Resolución

Por Gerardo Izzo

Definición

Las resoluciones ministeriales son actos administrativos emitidos por los ministros, el Jefe de Gabinete de Ministros, los secretarios de Estado o autoridades equivalentes, dentro del ámbito de su competencia funcional en el Poder Ejecutivo Nacional. Según el Decreto 336/2017, una resolución es el documento que contiene una medida adoptada por dichas autoridades, siempre en el marco de su área y con respeto a la jerarquía normativa vigente.

El artículo 100 de la Constitución Nacional reconoce expresamente la facultad de los ministros para dictar actos administrativos. Estas resoluciones tienen como finalidad organizar, reglamentar o ejecutar políticas públicas sectoriales. No pueden contradecir normas de mayor jerarquía, como leyes o decretos del Poder Ejecutivo. Cuando son suscritas por más de una autoridad competente se las denomina resoluciones conjuntas, tal como lo establece el *Manual de Firma de Actos Administrativos* (2020).

En tanto actos unilaterales del Poder Ejecutivo, las resoluciones deben respetar los principios generales del derecho administrativo: legalidad, competencia, razonabilidad, finalidad pública, motivación y publicidad. Además de ser herramientas normativas, son también manifestaciones del poder político-administrativo de los ministros, que asumen responsabilidad institucional por sus decisiones.

Características

- Emisor: ministros, el Jefe de Gabinete de Ministros o secretarios de Estado, en el marco de sus competencias específicas.
 - Alcance: regulan asuntos propios de cada ministerio o secretaría; pueden tener efectos internos, pero también externos cuando afectan derechos o establecen obligaciones para terceros.

- Forma: deben dictarse por escrito, estar debidamente fundadas, emitidas dentro de la competencia del órgano y publicadas en el Boletín Oficial para su validez formal.
- Naturaleza jurídica: son actos administrativos de nivel medio. Están subordinados a las leyes y decretos, pero otorgan autonomía normativa a los ministerios dentro de su esfera de actuación.
- Control: están sujetas al control judicial, y pueden ser impugnadas mediante acciones de nulidad o recursos administrativos si vulneran derechos fundamentales o infringen normas superiores. También pueden ser revisadas por órganos de control como la SIGEN o la AGN.

Importancia

Las resoluciones ministeriales cumplen un papel esencial en la implementación cotidiana de políticas públicas. Permiten que los ministros actúen con agilidad, precisión y competencia técnica ante demandas sectoriales específicas. A diferencia de instrumentos más generales o deliberativos, las resoluciones operan como un canal rápido y normativo para transformar decisiones políticas en medidas ejecutivas concretas.

Además de facilitar respuestas eficaces a problemas de gestión, las resoluciones permiten ordenar la administración interna del Estado. A través de ellas se definen lineamientos operativos, funciones, procedimientos, criterios de asignación de recursos y mecanismos de coordinación entre dependencias.

Su utilidad no se limita al nivel interno. En muchos casos, las resoluciones tienen impacto directo en la ciudadanía: regulan precios, fijan requisitos, establecen obligaciones o amplían derechos. Por eso, su validez jurídica y su correcta fundamentación son claves para garantizar su legitimidad y eficacia institucional.

Ejemplos

- Resolución 627/2020 del Ministerio de Salud: estableció protocolos sanitarios restrictivos durante la pandemia de COVID-19. Fue

cuestionada por limitar derechos como la circulación o el trabajo sin respaldo legislativo explícito, generando un debate sobre los límites del Poder Ejecutivo en situaciones de emergencia.

- Resolución 131/2023 del Ministerio de Economía: fijó precios de referencia para productos esenciales, en el marco de medidas para controlar la inflación. Mostró el uso de la resolución como herramienta para intervenir mercados sin necesidad de ley o decreto.
- Resolución Conjunta 1/2021 de los Ministerios de Salud y Transporte: reguló las condiciones sanitarias para el transporte público interjurisdiccional durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), en coordinación entre ministerios.
- Resolución 254/2015 del Ministerio de Educación: estableció los lineamientos curriculares para la implementación de la Educación Sexual Integral (ESI) en todos los niveles obligatorios, garantizando un enfoque transversal en contenidos educativos.
- Resolución 144/2019 del Ministerio de Producción y Trabajo: creó el Programa Nacional de Transformación Productiva, orientado a asistir a empresas en crisis y facilitar la reinserción laboral de trabajadores desplazados.

Relación con otros conceptos

Las resoluciones ministeriales se inscriben dentro de los actos administrativos del Poder Ejecutivo, y se ubican jerárquicamente por debajo de los decretos presidenciales y por encima de disposiciones administrativas dictadas por autoridades técnicas o intermedias (como directores nacionales o generales).

A diferencia del decreto, que suele ser firmado por el Presidente y tiene un alcance reglamentario o institucional más amplio, la resolución se limita al ámbito de competencia del ministerio o secretaría. En relación a la disposición administrativa, la resolución tiene mayor peso normativo y puede generar efectos jurídicos de mayor alcance o permanencia.

Las resoluciones también se relacionan con conceptos como la desconcentración funcional, la jerarquía normativa y la responsabilidad política

de los ministros, que deben responder por los actos que suscriben ante el Congreso y la ciudadanía. Además, como actos públicos, están sujetas al principio de publicidad de los actos administrativos y pueden ser impugnadas en sede judicial si vulneran el derecho o afectan garantías constitucionales.

Críticas y debates

Uno de los principales debates sobre el uso de las resoluciones ministeriales gira en torno al respeto por la jerarquía normativa. Aunque son herramientas ágiles para gestionar, su uso no debe contradecir normas superiores ni reemplazar funciones legislativas. Como señala Cassagne (1998), las resoluciones «descongestionan el poder» y otorgan eficiencia, pero requieren control jurídico y político permanente.

Durante la pandemia de COVID-19, numerosas resoluciones ministeriales fueron cuestionadas por establecer restricciones de gran impacto social sin respaldo explícito del Congreso. El caso de la Resolución 627/2020 evidenció las tensiones entre la necesidad de respuesta rápida del Ejecutivo y el resguardo de los derechos constitucionales.

Además, existe un riesgo de judicialización cuando las resoluciones avanzan sobre temas sensibles sin base suficiente. En contextos económicos, laborales o ambientales, este tipo de conflicto es recurrente y puede comprometer la previsibilidad institucional si no se actúa con prudencia técnica y respaldo normativo claro.

Conclusión

Las resoluciones ministeriales son instrumentos indispensables del Poder Ejecutivo argentino. Permiten traducir decisiones políticas en medidas normativas operativas con rapidez y eficacia. Constituyen una de las principales herramientas para implementar políticas públicas sectoriales y ordenar la gestión administrativa de los ministerios.

No obstante, su uso requiere equilibrio. La eficiencia que ofrecen debe ir acompañada de legalidad, fundamentación, razonabilidad y control. En contextos donde la ciudadanía exige mayor transparencia y respeto por el

Estado de derecho, las resoluciones deben ser no solo válidas, sino también legítimas, claras y consistentes con el marco constitucional.

Bibliografía

Cassagne, J. C. (1998). *Derecho administrativo*. Abeledo-Perrot.

Constitución Nacional Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina: artículo 100*. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Decreto 336/2017. *Reglamentación del Régimen de Procedimientos Administrativos*. Boletín Oficial de la República Argentina.

Ministerio de Modernización. (2020). *Manual de firma de actos administrativos*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_firma_de_actos_administrativos_4.05.2020.pdf

4.1 Disposición administrativa

Por Gerardo Izzo

Definición

Dentro de la administración pública argentina, las disposiciones administrativas son actos jurídicos fundamentales que permiten el funcionamiento operativo y cotidiano del Estado. Se trata de decisiones emitidas por autoridades de nivel medio o medio-alto —como directores nacionales, directores generales, subsecretarios o titulares de organismos descentralizados— con el fin de resolver cuestiones específicas dentro de sus competencias.

En términos jurídicos, la disposición forma parte del universo de los actos administrativos y se distingue por su alcance limitado y su vínculo directo con la gestión interna de las organizaciones públicas. Cuando es suscrita por más de una autoridad competente, se denomina disposición conjunta, de acuerdo con el Manual de Firma de Actos Administrativos (2020).

Aunque no se refiere específicamente a este tipo de acto, Agustín Gordillo brinda una definición general que permite contextualizar: el acto administrativo es « unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa» (Gordillo, 2011, p. 199). Las disposiciones, en este marco, son instrumentos que producen efectos jurídicos concretos dentro del área de responsabilidad de la autoridad que las emite.

Características

Las disposiciones administrativas presentan una serie de rasgos distintivos que definen su funcionamiento dentro del sistema normativo argentino:

- **Emisor:** son dictadas por autoridades jerárquicamente intermedias, como directores, subsecretarios o titulares de organismos descentralizados, que actúan dentro de su competencia funcional.

- **Alcance:** se refieren a cuestiones puntuales y operativas, sin llegar al carácter general o normativo de una ley, un decreto o una resolución ministerial.
- **Forma:** deben ser expresadas por escrito, indicar fecha y lugar de emisión, y estar firmadas por la autoridad correspondiente. Este requisito formal garantiza su validez administrativa.
- **Publicidad:** la eficacia de la disposición depende de su difusión. Si se trata de una disposición de alcance general, debe publicarse en el Boletín Oficial. Si el alcance es particular, basta con su notificación al interesado, según lo previsto en la Ley N° 19 549 de Procedimientos Administrativos.
- **Naturaleza jurídica:** como parte del sistema de actos administrativos, las disposiciones están sujetas a los principios de legalidad, competencia, razonabilidad y control, y pueden ser objeto de revisión judicial en caso de vicios o conflictos normativos.

Importancia

Las disposiciones administrativas cumplen un rol central en la operatividad diaria del Estado. A diferencia de normas de mayor jerarquía —como leyes, decretos o resoluciones ministeriales—, las disposiciones permiten actuar con mayor especificidad y rapidez en el interior de la estructura pública.

Se utilizan, por ejemplo, para el nombramiento de personal de menor jerarquía, la reasignación de funciones, la aprobación de procedimientos internos o la autorización de trámites técnicos y operativos. Al ser dictadas por funcionarios con responsabilidad directa sobre áreas de gestión, estas decisiones permiten dar respuestas ágiles y adecuadas a las necesidades cotidianas de la administración.

También contribuyen a la estabilidad normativa, estableciendo criterios y procedimientos que ordenan el accionar institucional en distintos organismos. No obstante, este carácter estabilizador puede verse alterado por cambios políticos significativos que revierten disposiciones previas o imponen nuevas con orientación opuesta, mostrando la tensión entre continuidad administrativa y orientación política.

Por otra parte, las disposiciones son esenciales para garantizar la legalidad y la eficiencia dentro de la administración. Al regular aspectos operativos, contribuyen a que la acción estatal se desarrolle dentro de un marco jurídico claro, fortaleciendo la seguridad jurídica tanto hacia el interior del Estado (ad intra) como en su relación con la sociedad (ad extra).

Ejemplos

Las disposiciones administrativas, por su carácter operativo y sectorial, se aplican en una gran variedad de organismos públicos para regular procedimientos internos, resolver cuestiones específicas o implementar decisiones técnicas con efectos jurídicos concretos. Algunos ejemplos representativos en la administración pública argentina son los siguientes:

Disposición 70/2020 de la ANMAT: autorizó de manera excepcional la importación de insumos médicos durante la emergencia sanitaria por COVID-19, facilitando la adquisición de productos esenciales para el sistema de salud. Fue clave para sortear barreras administrativas en un contexto de urgencia.

Disposición 1709/2021 de la Dirección Nacional de Migraciones: exceptuó del cierre de fronteras a personas extranjeras en tránsito aéreo hacia terceros países, en el contexto de las restricciones por la pandemia. Esta medida permitió dar continuidad a los vuelos internacionales sin vulnerar las normas sanitarias.

Disposición 183/2022 de la Dirección Nacional del Registro de la Propiedad del Automotor (DNRPA): estableció nuevos requisitos para la inscripción de vehículos importados, con el fin de agilizar trámites y reforzar el control documental. Es un ejemplo de regulación técnica aplicada a un sector específico.

Disposición 159/2023 del Ministerio de Trabajo: fijó el importe promedio de las remuneraciones que determina el tope indemnizatorio, en aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo. Este tipo de disposiciones se emite periódicamente para actualizar parámetros laborales con efectos jurídicos directos.

Estos casos ilustran la función práctica de las disposiciones administrativas como instrumentos para tomar decisiones técnicas y concretas dentro de los márgenes normativos que habilitan a cada organismo. No tienen el carácter general de una ley ni la jerarquía de un decreto, pero resultan fundamentales para la operatividad del Estado en múltiples áreas de gestión.

Relación con otros conceptos

Las disposiciones administrativas integran el conjunto de actos administrativos del Poder Ejecutivo, ubicándose en un nivel operativo y técnico dentro de la jerarquía normativa. Están por debajo de los decretos y las resoluciones ministeriales, pero por encima de instrumentos de comunicación interna sin efectos jurídicos, como memorandos o circulares.

A diferencia del decreto, que es dictado por el Presidente de la Nación y suele tener un alcance normativo general o reglamentario, y de la resolución, que corresponde a ministros o secretarios y puede afectar sectores más amplios, la disposición es emitida por autoridades intermedias —como directores nacionales o titulares de organismos descentralizados— y se refiere a cuestiones concretas dentro de un área específica de gestión.

Las disposiciones también se vinculan con los conceptos de desconcentración funcional y delegación administrativa, ya que muchas veces reflejan decisiones adoptadas por autoridades que actúan en nombre de instancias superiores, dentro de los márgenes legales que les otorgan competencia. Son expresión del principio de especialización técnica en la ejecución de políticas públicas.

Por su naturaleza jurídica, las disposiciones deben cumplir con los principios que rigen todos los actos administrativos: legalidad, competencia, finalidad pública, motivación y control. Asimismo, al tratarse de actos públicos, deben ser transparentes, estar adecuadamente fundamentadas y, cuando corresponda, ser publicadas en el Boletín Oficial o notificadas a los interesados.

En síntesis, las disposiciones administrativas constituyen un instrumento normativo intermedio que traduce las decisiones técnicas de gestión en acciones administrativas formales, enmarcadas dentro del Estado de derecho.

Tabla comparativa: decreto vs. resolución vs. disposición

Criterio	Decreto	Resolución	Disposición
Autoridad emisora	Presidente de la Nación (con o sin ministros)	Ministros, Jefe de Gabinete, Secretarios de Estado	Directores nacionales, generales, subsecretarios
Alcance normativo	General y reglamentario	Sectorial y organizativo	Técnico-operativo y puntual
Nivel jerárquico	Superior	Intermedio	Inferior (pero dentro de los actos administrativos formales)
Objeto habitual	Reglamentar leyes, crear organismos, nombrar cargos jerárquicos	Regular políticas ministeriales, fijar lineamientos administrativos	Resolver trámites específicos, asignar funciones, aprobar procedimientos
Necesidad de publicación	Obligatoria en Boletín Oficial	Obligatoria en Boletín Oficial	Boletín Oficial si tiene alcance general; notificación directa si particular
Control institucional	Congreso, SIGEN, AGN, Poder Judicial	SIGEN, AGN, Poder Judicial	SIGEN, AGN, Poder Judicial (más difuso o por vía indirecta)
Ejemplo típico	Decreto 1030/2016: reglamento de Procedimientos Administrativos	Resolución 254/2015 del Ministerio de Educación (ESI)	Disposición 70/2020 de ANMAT (importación excepcional de insumos médicos)

Debates y problemáticas

A pesar de su importancia funcional, el uso de las disposiciones administrativas no está exento de controversias. Uno de los principales focos de atención es el control de legalidad y judicialización. Aunque gozan de presunción de legitimidad, las disposiciones pueden ser impugnadas judicialmente cuando vulneran derechos fundamentales o se dictan en contravención de normas jerárquicamente superiores.

También hay cuestionamientos relacionados con la transparencia y el acceso a la información. Si bien las disposiciones deben publicarse o notificarse, el acceso real puede verse limitado por la dispersión de fuentes, la falta de sistematización o la escasa visibilidad pública que tienen estos actos, especialmente en comparación con leyes o decretos.

Otra problemática recurrente es la proliferación normativa: la cantidad creciente de disposiciones en distintos organismos puede derivar en superposición, contradicciones o redundancias, dificultando la coherencia del ordenamiento administrativo. Esto ocurre particularmente en áreas donde múltiples reparticiones comparten competencias sin una clara delimitación.

Conclusión

Las disposiciones administrativas son herramientas fundamentales del Estado contemporáneo. Permiten que la administración pública actúe con precisión, legalidad y celeridad frente a las múltiples demandas que enfrenta en su quehacer diario. Son un ejemplo típico de cómo los niveles intermedios de la burocracia sostienen, ordenan y concretan las políticas públicas, muchas veces lejos del foco mediático o del debate legislativo.

Sin embargo, su uso eficaz depende de que se respeten estrictamente los principios de legalidad, publicidad, competencia y razonabilidad. Solo así pueden cumplir su función de garantizar una administración ágil pero controlada, accesible pero reglada, eficiente pero sujeta a la ley. En este equilibrio reside su verdadero valor institucional.

Bibliografía

- Argentina. (1972). *Ley N° 19 549 de Procedimientos Administrativos*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1979). *Ley N° 22 520 de Ministerios (texto ordenado)*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina. (1992). *Ley N° 24 156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Argentina.gob.ar. (2020). *Ley N° 19 549 de Procedimiento Administrativo*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/22363/texto>
- Argentina.gob.ar. (2020). *Manual de Firma de Actos Administrativos*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_firma_de_actos_administrativos_4.05.2020.pdf
- Boletín Oficial de la República Argentina. (s. f.). *Acceso a Decisiones Administrativas*. <https://www.boletinoficial.gob.ar>
- Disposición 70/2020 de la ANMAT.
- Disposición 159/2023 del Ministerio de Trabajo.

Disposición 1709/2021 de la Dirección Nacional de Migraciones.

Disposición 183/2022 del Registro de la Propiedad del Automotor.

Gordillo, A. (2011). *El acto administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.

https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo9.pdf

Oficina Nacional de Presupuesto. (2023). *Informe sobre modificaciones presupuestarias ejecutadas por Decisiones Administrativas*. Ministerio de Economía de la Nación.

Wierzba, G. (2011). *El rol del Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Ediciones Cooperativas.

Capítulo 6

Gestión financiera y presupuestaria

4.2 Presupuesto público

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

El presupuesto público es un instrumento financiero y administrativo mediante el cual el Estado (en sus diferentes niveles: nacional, provincial o municipal) planifica y ejecuta los ingresos y gastos para un período determinado. Refleja los objetivos del gobierno, estableciendo cómo se asignan los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de la población y promover el desarrollo económico y social.

Importancia

El presupuesto público es una pieza clave en la gestión del Estado, ya que permite organizar y distribuir los recursos de manera eficiente para cumplir con sus funciones y objetivos. En primer lugar, actúa como una herramienta de planificación fundamental, ayudando al gobierno a coordinar y administrar los fondos disponibles para garantizar el funcionamiento de los distintos sectores.

Además, el presupuesto es un pilar de la transparencia y el control, ya que establece un marco claro para que los ciudadanos y los organismos de supervisión puedan monitorear el uso de los recursos estatales, asegurando que se destinen de manera adecuada y en beneficio de la sociedad.

Otro de sus roles esenciales es la redistribución de recursos. A través de la asignación de fondos a áreas prioritarias como la salud, la educación y la infraestructura, el presupuesto público contribuye a reducir desigualdades sociales y a mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo un desarrollo más equitativo. En este sentido, la redistribución de los recursos permite dar cuenta de las prioridades políticas de cada gobierno.

Características

En primer lugar, el principio de legalidad establece que el presupuesto debe ser aprobado por el Poder Legislativo, ya sea el Congreso Nacional, las legislaturas provinciales o los consejos deliberantes. Además, su formulación responde a un criterio de periodicidad, generalmente estructurado

para un ejercicio fiscal anual, aunque sujeto a ajustes a lo largo del año si las circunstancias lo requieren.

Otro aspecto esencial es la administración del equilibrio financiero, que permite clasificar al presupuesto según la relación entre ingresos y gastos. Si los ingresos superan a los gastos, se habla de un superávit; si ambos se equiparan, el presupuesto es equilibrado; mientras que un déficit se produce cuando los gastos exceden los ingresos disponibles.

Entre los ingresos se encuentran los impuestos, tasas, contribuciones, transferencias y endeudamiento. Por su parte, los gastos se dividen en corrientes, destinados a cubrir salarios, servicios y subsidios, y de capital, que incluyen inversiones en infraestructura y bienes duraderos.

Por otra parte, la construcción del presupuesto sigue un proceso institucional bien definido. Todo comienza con la fase de formulación, a cargo del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía, que elabora el proyecto con la participación de diferentes áreas gubernamentales.

Una vez elaborado, el presupuesto es enviado al Congreso Nacional, donde se inicia la etapa de presentación y discusión. Allí, los legisladores debaten el proyecto, pueden realizar modificaciones y, finalmente, proceder a su aprobación. Una vez sancionado como ley, adquiere carácter obligatorio y el Poder Ejecutivo se encarga de su ejecución, administrando los recursos conforme a lo establecido.

Para garantizar la correcta utilización de los fondos públicos, existen organismos de control y auditoría como la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), que supervisan el cumplimiento del presupuesto y su correcta aplicación.

Para finalizar, dentro del ciclo presupuestario, los términos planificado, ejecutado y devengado reflejan diferentes momentos en la administración de los recursos estatales.

El presupuesto planificado es la estimación inicial de ingresos y gastos proyectados para el año fiscal. Se basa en variables macroeconómicas

como la inflación, el crecimiento del PBI y la recaudación esperada. Por ejemplo, si el presupuesto para educación prevé una inversión de \$ 500.000 millones en infraestructura escolar, este será el monto proyectado al inicio del ejercicio.

El presupuesto ejecutado corresponde a los recursos efectivamente utilizados durante el período presupuestado. Puede diferir del monto planificado debido a ajustes o cambios de prioridades. Siguiendo el ejemplo anterior, si de los \$ 500 000 millones previstos para infraestructura escolar solo se utilizaron \$ 450 000 millones por retrasos en las obras, ese será el monto realmente ejecutado.

El presupuesto devengado, en cambio, representa los compromisos de gasto asumidos por el Estado, aunque el pago aún no se haya realizado. Esto significa que, si se contrata la construcción de una escuela por \$ 100 millones y la obra ya fue ejecutada, pero el pago se concretará el año siguiente, ese gasto se considera devengado.

Ejemplos

El presupuesto público se materializa a través de diversas acciones que impactan directamente en la vida de la sociedad. Un claro ejemplo es la inversión en obras de infraestructura, que permite la construcción de rutas, hospitales y escuelas financiadas con fondos del presupuesto nacional, mejorando la conectividad y el acceso a servicios esenciales.

Otro destino fundamental de los recursos estatales es el gasto en salud pública, que garantiza el funcionamiento de hospitales, la provisión de vacunas y medicamentos gratuitos, asegurando que la población tenga acceso a una atención sanitaria de calidad.

Además, el presupuesto es una herramienta clave para el desarrollo de políticas sociales, ya que financia planes de asistencia, pensiones y subsidios destinados a los sectores más vulnerables, promoviendo la inclusión y el bienestar social.

Relación con otros conceptos

El presupuesto público no funciona de manera aislada, sino que está estrechamente vinculado con otros aspectos fundamentales de la administración estatal. En primer lugar, se relaciona con la política fiscal, que define cómo el Estado obtiene sus recursos y cómo su manejo influye en la economía.

También está ligado a la deuda pública, ya que el equilibrio entre ingresos y gastos determina la necesidad de recurrir al endeudamiento para financiar determinadas políticas o proyectos. En este sentido, el principio de responsabilidad fiscal busca establecer reglas claras para mantener un balance entre los recursos disponibles y las erogaciones del Estado, evitando desequilibrios financieros.

Críticas y debates

A pesar de su importancia, la gestión del presupuesto público no está exenta de cuestionamientos y debates. Uno de los puntos más discutidos es la falta de ejecución de partidas, que ocurre cuando los recursos planificados no se utilizan en su totalidad, afectando la implementación de programas clave.

Otro aspecto controversial es el endeudamiento excesivo, ya que los déficits fiscales recurrentes pueden llevar al Estado a depender en gran medida del financiamiento externo, comprometiendo la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo.

Además, en algunos casos se señala el uso discrecional de los fondos, cuestionando la transparencia en la reasignación de partidas presupuestarias y la falta de controles en la utilización de los recursos.

Por otra parte, una crítica frecuente es la subestimación de gastos, estrategia que algunos gobiernos utilizan al proyectar ingresos optimistas para justificar un mayor nivel de gasto público, lo que posteriormente puede generar desajustes en la ejecución del presupuesto. Otra variante de la subestimación de gastos radica en la expresa decisión de presentar un presupuesto bajo, lo cual sumado a la delegación de facultades del poder legislativo al poder ejecutivo, permite reimputar el excedente presupon-

tario a sola firma del Jefe de Gabinete de Ministros (máximo responsable de la administración de recursos en la Administración Pública Nacional).

Para finalizar, cabe destacar el abuso sobre las prórrogas de los presupuestos. La normativa indica que el mismo puede ser prorrogado una vez, en caso de falta de acuerdo en el Congreso. En la Argentina, durante el año 2025, hemos presenciado un hecho inédito, la expresa decisión por parte del Gobierno Nacional de prorrogar por segunda vez consecutiva el presupuesto nacional, que ya había sido prorrogado en el año 2024. Esta decisión le brinda la oportunidad de manejar de manera discrecional todo gasto excedente de acuerdo con lo establecido en el párrafo anterior.

Conclusión

El presupuesto público es una herramienta clave para la gestión del Estado. Su correcta planificación, ejecución y control determinan la eficiencia en la asignación de recursos y el impacto en la economía y la sociedad. A través de la Ley N 24 156 y otras normativas, se establecen los lineamientos para una administración transparente y efectiva del gasto público.

En línea con las tendencias más recientes en administración pública, cabe señalar también la importancia de los presupuestos participativos como mecanismo para fortalecer la legitimidad y la transparencia en la asignación de los recursos públicos. A través de esta modalidad, aplicada principalmente en el ámbito municipal, los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir directamente en la definición de prioridades de gasto, proponiendo y votando proyectos específicos. Esta práctica no solo promueve una mayor cercanía entre el Estado y la sociedad civil, sino que también contribuye a mejorar la eficiencia y la equidad en la utilización de los fondos públicos, reforzando los principios democráticos en la gestión del presupuesto.

Bibliografía

Congreso de la Nación Argentina. (1992, 30 de septiembre). *Ley N° 24 156. Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

Convención Constituyente de la Nación Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. Artículos 75 y 100: Atribuciones presupuestarias del Congreso y el Ejecutivo. <https://www.argentina.gob.ar/constitucion-nacional>

4.3 Financiamiento público

Por Marcelino Abdala

Definición

El concepto de financiamiento público se refiere a los ingresos obtenidos por el Estado para mantener el gasto público, garantizando el funcionamiento de los servicios esenciales y el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Las fuentes de financiamiento pueden clasificarse en tributarias (impuestos, tasas y contribuciones), no tributarias (ingresos de empresas estatales y rentas de la propiedad pública) y endeudamiento público (préstamos internos y externos).

El equilibrio entre las distintas fuentes de financiamiento es clave para lograr sostenibilidad fiscal y fomentar el desarrollo económico. Un sistema eficiente de financiamiento público permite a los gobiernos implementar políticas de redistribución del ingreso, incentivar la inversión pública y garantizar la estabilidad macroeconómica.

En Argentina, los impuestos se clasifican según el nivel de gobierno que los recauda y administra: nacionales, provinciales y municipales. A continuación, se detallan los principales tributos en cada nivel:

Impuestos nacionales

Son aquellos recaudados y administrados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y financiados por el gobierno nacional. Una parte de estos tributos se coparticipa con provincias y municipios. Los principales impuestos nacionales son:

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** se aplica sobre el consumo de bienes y servicios con una alícuota general del 21%.
- **Impuesto a las Ganancias:** grava los ingresos de personas y empresas.
- **Impuesto a los Bienes Personales:** afecta el patrimonio de las personas físicas.
- **Derechos de Exportación (retenciones):** se aplican sobre la exportación de productos agroindustriales y mineros.

- **Derechos de Importación:** tributo sobre bienes importados.
- **Impuesto sobre los Débitos y Créditos Bancarios:** afecta determinadas transacciones bancarias.

Impuestos provinciales

Cada provincia administra sus propios impuestos a través de agencias de recaudación, como ARBA en Buenos Aires o API en Santa Fe. Los principales tributos provinciales incluyen:

- **Ingresos Brutos:** impuesto sobre la facturación de actividades comerciales, industriales y de servicios.
- **Impuesto de Sellos:** se aplica sobre contratos, documentos y escrituras públicas.
- **Impuesto Inmobiliario:** grava la propiedad de inmuebles urbanos y rurales.
- **Patente Automotor:** se paga por la radicación de vehículos en la provincia.

Impuestos municipales

Los municipios establecen tributos propios a través de ordenanzas locales. Entre los principales impuestos municipales se encuentran:

- **Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL):** se aplica sobre servicios urbanos (en Buenos Aires).
- **Derecho de Publicidad y Propaganda:** grava anuncios comerciales en la vía pública.
- **Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene:** se cobra a comercios e industrias por la fiscalización de sus actividades.
- **Contribución sobre Servicios Municipales:** financia obras públicas locales.

Cada uno de estos impuestos cumple una función específica dentro del sistema tributario y su correcta administración es fundamental para garantizar un desarrollo económico sostenible.

Importancia

Los impuestos son el pilar fundamental que sostiene el funcionamiento del Estado, ya que representan su principal fuente de financiamiento. Una correcta recaudación y administración de los tributos permite garantizar el desarrollo económico, la estabilidad fiscal y la provisión de bienes y servicios esenciales para la sociedad.

Características

Comprender el papel de los impuestos en la administración pública implica reconocer su doble función: por un lado, asegurar la sostenibilidad financiera del Estado y, por otro, actuar como una herramienta de justicia social. Un sistema tributario bien diseñado promueve la equidad y el desarrollo inclusivo, siempre que existan mecanismos que garanticen la transparencia, la eficiencia y la equidad en la recaudación y el uso de los recursos públicos.

Los impuestos tienen varias características clave:

- **Obligatoriedad:** todos los ciudadanos y empresas deben contribuir según lo establecido por la ley.
- **No especificidad:** no se destinan a un gasto concreto, sino que financian el presupuesto general del Estado.
- **Progresividad:** buscan que quienes tienen mayores ingresos contribuyan en mayor proporción.
- **Función redistributiva:** ayudan a reducir desigualdades económicas y sociales.

A pesar de los problemas, como la evasión y la elusión fiscal, los impuestos continúan siendo la principal fuente de recursos para que el Estado cumpla con sus responsabilidades.

Ejemplos

- **Impuesto al Valor Agregado (IVA):** si compras un par de zapatos por \$ 1 000 en Argentina, pagarás un total de \$ 1 210, ya que el IVA es del 21 %. Esto significa que el impuesto agregado es de \$ 210.

- **Impuesto a las Ganancias (personas físicas):** una persona con un ingreso mensual de \$ 800 000 debe pagar un porcentaje de sus ingresos según una tabla progresiva. Si la tasa aplicable es del 20 %, pagaría \$ 160 000 en concepto de impuesto.
- **Impuesto Inmobiliario (provincial):** si posees un departamento en la provincia de Buenos Aires con un valor fiscal de \$ 1 200 000 y la tasa del impuesto es del 1,5 %, deberás abonar el equivalente a ese porcentaje sobre el valor fiscal del inmueble.

Relación con otros conceptos

Los impuestos son fundamentales en la Administración Pública ya que permiten la recaudación de fondos que financian el gasto público, las políticas fiscales y la implementación de proyectos gubernamentales. Se relacionan estrechamente con conceptos clave como el gasto público, la política fiscal, la justicia social, la gobernanza y la descentralización fiscal. Las dicotomías entre equidad vs. igualdad, eficiencia vs. equidad y centralización vs. descentralización ayudan a comprender cómo los impuestos no solo influyen en la economía, sino también en la distribución de los recursos y el bienestar social. La forma en que se gestionan los impuestos determina en gran medida la capacidad del gobierno para promover el desarrollo, reducir desigualdades y mantener la estabilidad económica.

Críticas y debates

El sistema impositivo argentino ha sido objeto de múltiples críticas y debates debido a su complejidad y carga fiscal. Algunas de las principales cuestiones discutidas incluyen:

- **Alta presión impositiva:** Argentina tiene una de las cargas fiscales más elevadas de la región, lo que afecta la competitividad de las empresas y el poder adquisitivo de los ciudadanos. La acumulación de tributos nacionales, provinciales y municipales genera un alto costo administrativo para los contribuyentes.
- **Recaudación vs. servicios públicos:** a pesar de la alta recaudación fiscal, muchos ciudadanos cuestionan la eficiencia en la gestión del gasto público y la calidad de los servicios que brinda el Estado. Problemas como la corrupción y la falta de inversión en infraestructura generan desconfianza en el sistema impositivo.

- **Impuestos distorsivos:** Tributos como Ingresos Brutos y el Impuesto al Cheque generan un efecto «cascada», encareciendo los costos de producción y afectando la competitividad de las empresas. Se ha propuesto su eliminación o reforma para evitar que afecten la inversión y el empleo.
- **Alta evasión fiscal e informalidad:** la evasión de impuestos sigue siendo un problema grave, especialmente en sectores informales de la economía. Se debate sobre la necesidad de una reforma fiscal que amplíe la base de contribuyentes y reduzca la evasión.
- **Federalismo fiscal y desigualdad entre provincias:** existen fuertes desequilibrios en la distribución de recursos entre provincias, con algunas más dependientes de transferencias del Estado Nacional. Se discute una reforma en el sistema de coparticipación para garantizar una distribución más equitativa de los ingresos fiscales.

Reflexión y perspectivas de reforma

El sistema impositivo argentino necesita una reforma estructural que logre mayor simplificación, equidad y eficiencia. Algunas propuestas que se han planteado incluyen: Reducir impuestos distorsivos como Ingresos Brutos y el Impuesto al Cheque; mejorar la progresividad del sistema para que los sectores de mayores ingresos contribuyan más sin afectar la inversión productiva; fortalecer la lucha contra la evasión fiscal a través de digitalización y mayor control, reformar el sistema de coparticipación federal para lograr una distribución más equitativa de los recursos entre provincias.

El futuro de la administración tributaria en Argentina dependerá de la capacidad del Estado para modernizar su estructura impositiva, reducir la carga fiscal sobre los sectores productivos y garantizar un uso eficiente de los recursos públicos.

Conclusión

Los impuestos son cargas financieras obligatorias que los ciudadanos y empresas deben pagar al Estado, con el fin de financiar el gasto público y garantizar la prestación de servicios y la infraestructura necesaria para el funcionamiento del país. Los impuestos son una herramienta clave en la administración pública y son esenciales para el cumplimiento de las

funciones del Estado, tales como la educación, la salud, la seguridad, la infraestructura y otros servicios públicos.

Inicialmente, los impuestos eran una herramienta limitada, centrada principalmente en la recaudación para cubrir las necesidades básicas del Estado. Sin embargo, con el tiempo, los sistemas fiscales se han diversificado y complejizado, buscando no solo financiar el gasto público, sino también redistribuir la riqueza y promover el desarrollo económico.

Hacia el futuro los problemas emergentes podrán ser los siguientes:

- Globalización: los impuestos deberán adaptarse a un mundo cada vez más interconectado, donde las empresas multinacionales y las nuevas formas de comercio digital exigen regulaciones fiscales más ágiles y efectivas.
- Digitalización de la economía: con el crecimiento de la economía digital, será necesario diseñar sistemas impositivos que incluyan a actores no tradicionalmente gravados, como las plataformas digitales, el comercio electrónico y las criptomonedas.
- Justicia fiscal: la redistribución de la riqueza seguirá siendo un tema central, con énfasis en crear sistemas fiscales más progresivos que reduzcan las desigualdades económicas.
- Transparencia y eficiencia: la evolución del gobierno digital permitirá una mayor transparencia en la recaudación y el uso de los impuestos, mejorando la confianza de los ciudadanos en el sistema fiscal.

Para terminar, creemos que los impuestos no solo cumplen una función económica, sino también social, y su evolución está intrínsecamente ligada a los cambios en la estructura y necesidades de la sociedad. La capacidad de los gobiernos para adaptarse a estos cambios y asegurar una administración fiscal eficiente y equitativa será fundamental para el éxito de los sistemas impositivos en el futuro.

Un desafío adicional que enfrentan hoy los sistemas de financiamiento público es la creciente competencia fiscal internacional. En un mundo globalizado, muchos países tienden a reducir impuestos corporativos para

atraer inversiones extranjeras, lo que genera una «carrera hacia abajo» en las tasas impositivas y puede erosionar la base tributaria nacional. Esta dinámica obliga a los Estados a repensar sus estrategias fiscales, buscando un equilibrio entre mantener la competitividad económica y garantizar recursos suficientes para financiar servicios públicos esenciales. La cooperación internacional y la adopción de estándares fiscales globales más justos serán claves para enfrentar este fenómeno y preservar la sostenibilidad de los sistemas fiscales en el futuro.

Bibliografía

- Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires. (2024). *Tributación provincial*. <https://www.arba.gov.ar>
- Administración Federal de Ingresos Públicos. (2024). *Impuestos nacionales*. <https://www.afip.gob.ar>
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2024). *Tributos municipales*. <https://www.agip.gob.ar>
- Ministerio de Economía. (2024). *El presupuesto en cifras*. https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3

4.4 Federalismo fiscal

Por Guadalupe Laborde

Definición

El federalismo fiscal es el conjunto de principios y mecanismos que regulan la distribución de competencias fiscales, financieras y tributarias entre los distintos niveles de gobierno en un Estado federal. Se trata de un modelo de organización económica y administrativa que busca equilibrar la autonomía de los gobiernos subnacionales con la necesidad de coordinación y equidad en la provisión de bienes y servicios públicos (Oates, 1999).

En términos generales, el federalismo fiscal define qué nivel de gobierno (nacional, provincial/estatal, o municipal) tiene la potestad de recaudar impuestos, asignar recursos y proveer servicios públicos. Su diseño influye directamente en la eficiencia del gasto público, la equidad territorial y la capacidad de los gobiernos locales para atender las demandas de la ciudadanía.

Importancia

El federalismo fiscal es fundamental para el funcionamiento del Estado porque:

- Define la estructura del financiamiento público, estableciendo cómo se generan y distribuyen los recursos fiscales.
- Garantiza la autonomía de los gobiernos subnacionales, permitiéndoles gestionar sus propios ingresos y gastos.
- Promueve la equidad regional, asegurando mecanismos de compensación para territorios con menores recursos.
- Mejora la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, al descentralizar funciones y acercarlas a los ciudadanos.
- Genera incentivos para la responsabilidad fiscal, al hacer que los gobiernos subnacionales sean más responsables en la administración de sus recursos.

Sin embargo, una mala distribución de competencias fiscales puede generar desbalances verticales y horizontales, afectando la estabilidad financiera y la equidad en la provisión de servicios públicos.

Características

El federalismo fiscal presenta varias características clave:

- **Autonomía fiscal:** cada nivel de gobierno tiene cierta independencia para definir su estructura impositiva y decidir sobre el gasto público.
- **Descentralización financiera:** los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad en la recaudación y administración de recursos.
- **Coordinación intergubernamental:** se establecen acuerdos y reglas para evitar conflictos financieros entre niveles de gobierno.
- **Mecanismos de transferencia de recursos:** se diseñan esquemas de coparticipación o subsidios para equilibrar diferencias económicas entre regiones.
- **Responsabilidad fiscal:** los gobiernos deben garantizar la sustentabilidad de sus finanzas y evitar déficits estructurales.

Distribución de las competencias financieras

La distribución de competencias financieras en un estado federal varía según el país y el modelo de descentralización, pero en términos generales, se establecen tres niveles de gobierno con distintas responsabilidades:

Nivel nacional

- Tiene el monopolio de la emisión monetaria y el control de la política macroeconómica.
- Recauda impuestos generales como el IVA, el impuesto a las ganancias y tributos al comercio exterior.
- Realiza transferencias y coparticipación de recursos a los niveles subnacionales.
- Administra gastos en áreas estratégicas como defensa, relaciones exteriores y seguridad social.

Nivel provincial/estatal

- Tiene autonomía para establecer impuestos específicos dentro de su jurisdicción (por ejemplo, impuestos a la propiedad o actividades productivas).
- Es responsable de servicios como educación, salud y seguridad pública.
- Participa en el reparto de los ingresos nacionales a través de sistemas de coparticipación o transferencias.
- Puede establecer regulaciones fiscales adicionales dentro de su territorio.

Nivel municipal

- Recauda impuestos locales, como tasas sobre servicios urbanos, alumbrado y saneamiento.
- Administra gastos en infraestructura local, transporte público y desarrollo comunitario.
- Depende en gran medida de transferencias de los niveles superiores para financiar su funcionamiento.

Modelos de federalismo fiscal

El grado de descentralización y autonomía financiera varía entre países según el modelo de federalismo fiscal adoptado:

- Federalismo fiscal centralizado: el gobierno nacional mantiene un alto control sobre la recaudación de impuestos y la asignación de recursos. Ejemplo: Argentina, donde el sistema de coparticipación federal canaliza la mayoría de los ingresos hacia las provincias.
- Federalismo fiscal descentralizado: los gobiernos subnacionales tienen mayor autonomía en la recaudación y el gasto público. Ejemplo: Estados Unidos, donde los Estados tienen potestad tributaria propia y un menor nivel de transferencias federales.
- Federalismo fiscal cooperativo: se busca un equilibrio entre autonomía y coordinación a través de mecanismos de negociación y acuerdos fiscales. Ejemplo: Alemania, donde existe una fuerte cooperación entre los estados (Länder) y el gobierno federal.

Ejemplos de federalismo fiscal

El federalismo fiscal adopta diversas formas según el país, reflejando diferentes grados de autonomía financiera y mecanismos de distribución de recursos. En Estados Unidos, cada Estado cuenta con su propio sistema tributario, lo que fomenta la competencia fiscal entre jurisdicciones. Este modelo descentralizado permite a los estados establecer sus propias tasas impositivas y políticas de recaudación, lo que incentiva estrategias diferenciadas para atraer inversiones y promover el desarrollo económico local.

Por otro lado, Brasil presenta un sistema mixto en el que los Estados y municipios gozan de un alto grado de autonomía fiscal. Sin embargo, el gobierno federal desempeña un papel crucial en la redistribución de recursos a través de transferencias intergubernamentales, lo que permite corregir disparidades económicas entre las regiones.

En Argentina, el federalismo fiscal se articula a través del modelo de coparticipación federal. En este esquema, la mayor parte de los impuestos son recaudados por el gobierno nacional y posteriormente distribuidos a las provincias según criterios preestablecidos. Si bien este mecanismo busca garantizar equidad en la asignación de recursos, también ha generado debates sobre la dependencia financiera de las provincias respecto del gobierno central.

Canadá, en cambio, cuenta con un sistema altamente descentralizado, donde las provincias poseen una considerable autonomía tributaria, especialmente en sectores clave como la salud y la educación. Este modelo permite a cada provincia adaptar sus políticas fiscales a las necesidades locales, aunque también plantea problemas en términos de coordinación y equidad entre territorios.

Relación con otros conceptos

El federalismo fiscal está estrechamente vinculado con otros aspectos clave de la Administración Pública y la política económica. Uno de ellos es la descentralización administrativa, ya que la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales es fundamental para el ejercicio efectivo de sus competencias. Sin una estructura fiscal sólida, la descentralización de

funciones puede resultar ineficaz o generar desigualdades en la provisión de servicios públicos.

Otro concepto central es la coparticipación federal, mecanismo mediante el cual los ingresos fiscales recaudados a nivel nacional se distribuyen entre las diferentes jurisdicciones. En países como Argentina, este sistema es clave para garantizar cierto equilibrio entre las provincias, aunque también puede generar tensiones sobre la equidad de los criterios de reparto.

La autonomía financiera es otro aspecto relevante, ya que está directamente relacionada con la capacidad de los gobiernos subnacionales para generar y administrar sus propios ingresos. Cuanto mayor es la autonomía financiera, menor es la dependencia de transferencias del gobierno central, lo que fortalece la capacidad de planificación y ejecución de políticas públicas en cada territorio.

Por último, el concepto de redistribución fiscal juega un papel esencial en el federalismo fiscal, ya que involucra mecanismos diseñados para corregir desigualdades entre regiones con distintos niveles de desarrollo económico. Sin una adecuada redistribución, las diferencias entre jurisdicciones ricas y pobres pueden acentuarse, afectando la cohesión social y la equidad en el acceso a bienes y servicios públicos.

Críticas y debates

A pesar de sus ventajas, el federalismo fiscal no está exento de críticas y problemas. Uno de los problemas más recurrentes es la aparición de desbalances fiscales verticales, que ocurren cuando los gobiernos subnacionales dependen en exceso de las transferencias del gobierno central. Esta dependencia puede limitar la autonomía de las provincias o estados y generar incentivos perversos en la gestión de recursos.

Otro desafío importante es la desigualdad territorial. En muchos casos, las regiones más desarrolladas logran recaudar mayores ingresos y disponer de mayores recursos para inversión en infraestructura y servicios públicos, mientras que las regiones más pobres quedan rezagadas. Esto puede acentuar las brechas económicas y sociales dentro de un mismo país, afectando la equidad territorial.

Además, la autonomía tributaria puede generar dinámicas no deseadas, como la evasión fiscal y la competencia entre jurisdicciones. En algunos casos, los gobiernos subnacionales reducen impuestos para atraer inversiones y fomentar el crecimiento económico, pero esta estrategia puede derivar en una «carrera hacia el fondo», debilitando la capacidad recaudatoria y comprometiendo la sostenibilidad financiera de las administraciones locales.

Otro punto de conflicto es la falta de coordinación intergubernamental, que puede derivar en ineficiencias en la gestión de recursos y en superposición de competencias entre niveles de gobierno. Sin una adecuada articulación entre la nación, las provincias y los municipios, los esfuerzos fiscales pueden fragmentarse, reduciendo la efectividad de las políticas públicas.

Finalmente, en muchos países se observa una crisis de financiamiento subnacional, especialmente en aquellas jurisdicciones que no cuentan con una base tributaria sólida. La insuficiencia de recursos propios obliga a estos gobiernos a depender en gran medida de las transferencias nacionales, lo que limita su capacidad de acción y su autonomía para definir políticas públicas adaptadas a sus necesidades específicas.

Conclusión

El federalismo fiscal es un elemento clave en la administración pública de los países federales, ya que define cómo se distribuyen los recursos y quién tiene la responsabilidad de financiarlos y administrarlos. Un diseño eficiente del sistema fiscal debe equilibrar la autonomía de los niveles subnacionales con la equidad en la distribución de recursos, garantizando un desarrollo armonioso y sostenible.

En la actualidad, los debates sobre el federalismo fiscal se centran en la necesidad de mejorar la equidad en la distribución de ingresos, fortalecer la capacidad financiera de los gobiernos subnacionales y evitar problemas de desbalance fiscal que puedan afectar la estabilidad económica y social.

En los últimos años, además, el federalismo fiscal enfrenta nuevos problemas derivados de contextos de crisis económicas, emergencias sa-

nitarias como la pandemia de COVID-19 y procesos de globalización. Estos fenómenos han reavivado el debate sobre la tensión entre recentralización y descentralización fiscal. Mientras algunas dinámicas han impulsado la concentración de recursos y competencias en los gobiernos nacionales para coordinar respuestas rápidas y eficaces, otras han puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales para garantizar políticas más adaptadas a las realidades locales. Así, el diseño de sistemas de federalismo fiscal resilientes y flexibles aparece como un objetivo crucial para enfrentar los retos de un entorno global cada vez más volátil e incierto.

Bibliografía

- Bird, R. (2010). *Fiscal federalism and local finance: Principles and practice* (IMF Working Paper). Fondo Monetario Internacional.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). *Descentralización fiscal en América Latina: Un análisis de los ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Tanzi, V. (2001). *Pitfalls on the road to fiscal decentralization*. Carnegie Endowment for International Peace.

45 Deuda pública

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

La deuda pública es el conjunto de obligaciones financieras contraídas por el Estado para financiar su funcionamiento, inversiones y atender compromisos previos. Se trata de un mecanismo esencial en la administración de los recursos públicos, permitiendo cubrir déficits fiscales y desarrollar infraestructura sin necesidad de aumentar los impuestos en el corto plazo.

En Argentina, la deuda pública se encuentra regulada por la Ley N° 24 156 de Administración Financiera y Sistema de Control del Sector Público Nacional, la cual establece principios, restricciones y controles sobre la toma de deuda a nivel nacional, provincial y municipal.

Importancia

La deuda pública juega un papel fundamental en la planificación económica del Estado, ya que representa una herramienta clave para financiar el desarrollo y fortalecer la infraestructura pública. A través del endeudamiento, el gobierno puede impulsar inversiones en hospitales, escuelas, carreteras y transporte público, mejorando la calidad de vida de la población y promoviendo el crecimiento económico.

Además, permite cubrir déficits fiscales sin recurrir a recortes drásticos en el gasto público, lo que ayuda a garantizar la continuidad de servicios esenciales como salud, educación y seguridad social. En momentos de crisis o recesión, el acceso a financiamiento también contribuye a mantener la estabilidad macroeconómica, asegurando recursos que permitan mitigar los efectos negativos en la economía.

Otro aspecto relevante es su rol en la cooperación internacional. A través del endeudamiento con organismos financieros, el Estado puede acceder a créditos con tasas preferenciales, facilitando la ejecución de políticas de desarrollo y fortaleciendo su posición en el mercado global.

Sin embargo, cuando la deuda no se administra de manera responsable, puede generar serias consecuencias. Un endeudamiento excesivo o mal gestionado puede afectar la solvencia del país, incrementando los pagos por intereses y reduciendo la capacidad del Estado para destinar recursos a otras áreas prioritarias. A largo plazo, esto puede generar crisis de confianza, restricciones presupuestarias y una mayor vulnerabilidad económica. Por ello, es fundamental que el endeudamiento se planifique estratégicamente, asegurando que los recursos obtenidos se utilicen de manera eficiente y sostenible.

Características

El Estado puede recurrir al endeudamiento a través de diversos mecanismos, dependiendo de la fuente de financiamiento, la estructura de pago y el nivel de riesgo que esté dispuesto a asumir. En términos generales, la deuda pública se clasifica en interna y externa según el origen de los fondos. La deuda interna se contrae con residentes locales, como bancos, empresas o ciudadanos, mientras que la deuda externa proviene de préstamos otorgados por gobiernos extranjeros, organismos internacionales o inversionistas en mercados financieros internacionales.

También se distingue entre deuda directa e indirecta. La deuda directa es aquella asumida por la Administración Pública Central, mientras que la deuda indirecta corresponde a obligaciones adquiridas por entes descentralizados o privados con aval del Estado.

Para obtener financiamiento, el Estado emite diversos instrumentos financieros dirigidos a inversores y entidades de crédito. Entre ellos, los bonos soberanos son una de las herramientas más utilizadas: se trata de títulos de deuda emitidos en los mercados financieros, ya sea en moneda local o extranjera, que generan pagos de intereses periódicos. En el corto plazo, el gobierno puede recurrir a las letras del Tesoro, utilizadas para cubrir necesidades transitorias de liquidez. Además, los créditos otorgados por organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial o el BID suelen destinarse a proyectos específicos de desarrollo. Otra opción son los empréstitos públicos, que son acuerdos de financiamiento con bancos nacionales o internacionales.

El endeudamiento del Estado está sujeto a regulaciones establecidas en la Ley N° 24 156, que impone ciertas restricciones para garantizar su sostenibilidad. Por ejemplo, la ley prohíbe contraer deuda para cubrir gastos operativos y solo permite su uso para inversión o refinanciamiento de pasivos. Asimismo, toda operación de endeudamiento debe estar contemplada en el presupuesto anual, salvo que una ley específica autorice su incorporación. Cabe destacar que, en algunos casos, las provincias y los municipios requieren el aval del Gobierno Nacional para acceder a financiamiento. Además, el Banco Central de la República Argentina debe evaluar el impacto de la deuda sobre el balance de pagos y la estabilidad monetaria del país.

Para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, el Poder Ejecutivo puede llevar adelante procesos de reestructuración con el objetivo de mejorar las condiciones de pago. Entre las estrategias más utilizadas se encuentran la renegociación de tasas de interés, que busca reducir los costos financieros; la extensión de plazos de vencimiento, que permite aliviar la carga de pagos en el corto plazo; y el canje de deuda, que consiste en sustituir bonos existentes por nuevos instrumentos con condiciones más favorables. Estas medidas buscan evitar crisis de financiamiento y garantizar que el Estado pueda cumplir con sus compromisos sin comprometer el crecimiento económico ni el bienestar de la población.

Ejemplos

Durante las últimas dos décadas, Argentina ha atravesado distintos ciclos de endeudamiento público, con períodos de expansión y reestructuración. A continuación, algunos de los episodios más relevantes en materia de deuda:

Reestructuración de la deuda en 2005 y 2010

Luego del colapso económico de 2001 y el default declarado en 2002, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó una reestructuración de la deuda en 2005, logrando un canje con una quita del 65 % en el valor nominal de los bonos en default. Esta operación permitió que cerca del 76 % de los acreedores aceptaran la oferta. En 2010, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se reabrió el canje para incluir a los bonistas que

no habían aceptado la primera propuesta, elevando la adhesión total a más del 90 %.

El conflicto con los fondos buitres (2014-2016)

A pesar del éxito de la reestructuración, un grupo de bonistas, principalmente fondos de inversión conocidos como «fondos buitres», litigaron en tribunales de Nueva York exigiendo el pago total de los bonos que no ingresaron al canje. En 2014, el fallo del juez Thomas Griesa obligó a Argentina a pagar a estos acreedores, lo que llevó al país a un nuevo default selectivo. Finalmente, en 2016, ya con Mauricio Macri en el poder, se negoció un acuerdo con los fondos buitres, habilitando la emisión de nuevos bonos por aproximadamente 16 500 millones de dólares para saldar la deuda con estos acreedores.

El acuerdo con el FMI en 2018

Uno de los hitos más significativos en términos de deuda reciente fue el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2018. En un contexto de crisis cambiaria y alta inflación, el gobierno de Macri solicitó un crédito *stand-by* por 57 000 millones de dólares, el más grande en la historia del organismo. Sin embargo, solo se desembolsaron 44 000 millones, ya que el programa fue interrumpido tras el cambio de gobierno en 2019.

La reestructuración de la deuda en 2020

Con la llegada de Alberto Fernández a la presidencia, Argentina afrontó el desafío de reestructurar nuevamente su deuda en medio de una crisis económica profundizada por la pandemia. En agosto de 2020, se logró un acuerdo con los acreedores privados para reestructurar 66 000 millones de dólares en bonos bajo legislación extranjera, con una quita del 45 % sobre los intereses y una postergación de pagos hasta 2023.

El nuevo acuerdo con el FMI en 2022

Dado el peso de los vencimientos con el FMI, en marzo de 2022 el gobierno renegoció el crédito de 2018. El nuevo acuerdo estableció un esquema de refinanciamiento a 10 años, con metas fiscales y monetarias que el país debía cumplir para recibir desembolsos periódicos.

Para finalizar, a la fecha de redacción del presente texto (marzo de 2025), el gobierno nacional se encuentra en nuevas negociaciones con el FMI, sobre el cual no se tiene mayor información.

Relaciones con otros conceptos

La Ley N° 24 156 establece que la administración financiera del Estado se organiza en torno a cuatro sistemas fundamentales, diseñados para garantizar la transparencia, eficiencia y responsabilidad en la gestión de los recursos públicos.

El sistema presupuestario es el pilar que define los ingresos y egresos del sector público nacional. Su planificación se basa en los principios de equilibrio, universalidad y transparencia, lo que permite una administración ordenada de los fondos estatales. Antes de su ejecución, el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso, asegurando el control legislativo sobre el destino de los recursos.

El Sistema de tesorería se encarga de la administración y gestión de los fondos públicos, asegurando que el Estado disponga de los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones financieras. La Tesorería General de la Nación es el organismo responsable de la recepción, custodia y distribución del dinero, garantizando que los pagos se realicen en tiempo y forma.

Por otro lado, el Sistema de contabilidad cumple un rol clave en el registro, procesamiento y análisis de la información económica y financiera del sector público. Su correcta aplicación permite evaluar la eficiencia en la administración de los recursos estatales y facilita la rendición de cuentas.

Finalmente, el Sistema de crédito público regula la contratación y administración del endeudamiento del Estado. Su organismo rector, la Oficina Nacional de Crédito Público, es la encargada de planificar, supervisar y controlar el financiamiento estatal, asegurando que las operaciones de deuda sean sostenibles y se ajusten a las necesidades del país.

Estos cuatro sistemas funcionan de manera interconectada para fortalecer la gestión financiera del Estado, garantizando el uso eficiente

de los recursos y el cumplimiento de los compromisos económicos con responsabilidad fiscal.

Críticas y debates

Si se maneja de manera responsable, la deuda pública puede ser una herramienta clave para el desarrollo económico, pero un endeudamiento excesivo puede derivar en serias dificultades financieras.

Entre sus ventajas, permite al Estado financiar inversiones en infraestructura y proyectos estratégicos sin necesidad de aumentar impuestos de manera inmediata. También ayuda a mitigar los efectos de crisis económicas, proporcionando liquidez en momentos de recesión. Además, distribuye el costo de grandes obras en el tiempo, evitando que el impacto financiero recaiga únicamente en una generación.

Sin embargo, los riesgos de un alto nivel de deuda no deben subestimarse. Un endeudamiento excesivo puede restringir el presupuesto estatal, reduciendo la capacidad de inversión en áreas clave como educación, salud y bienestar social. También puede elevar el riesgo país, lo que encarece el acceso a financiamiento en los mercados internacionales. En el caso de deuda contraída en moneda extranjera, el país queda expuesto a crisis cambiarias, ya que una devaluación puede incrementar significativamente el costo del pago de intereses y capital.

Por ello, es fundamental que el endeudamiento se gestione con responsabilidad, asegurando que los recursos obtenidos se utilicen de manera eficiente y sostenible a largo plazo.

Conclusión

La deuda pública es una herramienta clave en la gestión financiera del Estado, siempre que se administre con responsabilidad y transparencia. Un endeudamiento bien gestionado puede impulsar el crecimiento y el desarrollo, permitiendo financiar proyectos de infraestructura, educación o salud sin afectar de inmediato los ingresos fiscales.

Sin embargo, es fundamental evitar que los niveles de deuda se vuelvan insostenibles, ya que un exceso puede comprometer la estabilidad eco-

nómica y dificultar la capacidad de pago del Estado a futuro. Para ello, el control y la supervisión por parte de organismos especializados juegan un rol clave en garantizar la transparencia y la sostenibilidad de la política de endeudamiento.

En definitiva, la deuda pública debe ser utilizada de manera estratégica, priorizando inversiones productivas que generen beneficios a largo plazo y evitando recurrir a ella como una solución recurrente para cubrir déficits estructurales.

En los últimos años, la gestión de la deuda pública también ha incorporado nuevas tendencias que buscan mejorar su sostenibilidad y transparencia. Entre ellas se destacan la inclusión de cláusulas de acción colectiva (CAC) en los bonos soberanos, que facilitan procesos ordenados de reestructuración en caso de crisis; el creciente interés en la emisión de bonos verdes y sostenibles, destinados a financiar proyectos con impacto ambiental o social positivo; y el papel cada vez más relevante de las agencias de calificación crediticia, cuya evaluación puede condicionar el acceso de los países a los mercados internacionales. Estas dinámicas reflejan un esfuerzo global por hacer más responsable y resiliente la estrategia de endeudamiento de los Estados frente a un contexto financiero internacional cada vez más complejo.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2021). *Política de deuda y desarrollo económico*. <https://www.worldbank.org/en/topic/debt>
- El País. (2024, octubre 25). Georgieva destaca la estabilización de la economía argentina bajo el Gobierno de Milei. <https://elpais.com/argentina/2024-10-25/georgieva-destaca-la-estabilizacion-de-la-economia-argentina-bajo-el-gobierno-de-milei.html>
- El País. (2025, enero 28). La Corte Suprema de Estados Unidos autoriza el embargo de activos argentinos por 310 millones de dólares. <https://elpais.com/argentina/2025-01-28/la-corte-suprema-de-estados-unidos-autoriza-el-embargo-de-activos-argentinos-por-310-millones-de-dolares.html>
- Fondo Monetario Internacional. (2020). *Evaluación de la deuda soberana y estrategias de reestructuración*. <https://www.imf.org/en/Publications>

- Congreso de la Nación Argentina. (1992, 26 de noviembre). *Ley N° 24 156. Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Reuters. (2025, enero 22). Misión FMI se encuentra en Argentina para avanzar en conversaciones por nuevo acuerdo: fuente Ministerio Economía. <https://www.reuters.com/latam/negocio/WEECSE4XF5M2BO42HNKKDC6TVQ-2025-01-22/>

46 Subsidios y transferencias

Por Marcelino Abdala

Definición

Subsidios: los subsidios son ayudas económicas proporcionadas por el Estado a sectores, empresas o individuos. Su objetivo es reducir el costo de ciertos bienes o servicios y fomentar la producción o el consumo de productos específicos considerados de interés público. Estas ayudas buscan promover tanto la equidad como la eficiencia económica.

Transferencias: las transferencias son pagos directos o recursos proporcionados por el gobierno a individuos, grupos o entidades sin que exista una contraprestación directa o específica a cambio. Se utilizan para mejorar el bienestar de las personas, apoyar a quienes se encuentran en situaciones vulnerables, o financiar proyectos públicos sin requerir una contraprestación inmediata.

Importancia

Los subsidios ayudan a reducir las desigualdades sociales al hacer que ciertos bienes y servicios esenciales sean más accesibles para grupos de bajos ingresos, pueden ser utilizados para fomentar industrias clave o emergentes, como las energías renovables, la agricultura o la tecnología, pueden reducir los costos de las empresas, permitiéndoles mantenerse competitivas en mercados globalizados.

Las transferencias directas, como las ayudas sociales o pensiones, son esenciales para proporcionar un ingreso básico a los grupos más desfavorecidos. Las transferencias ayudan a garantizar el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda, contribuyendo al bienestar general y al desarrollo humano. A través de programas de transferencias, el Estado promueve la integración de grupos excluidos, tales como personas mayores, discapacitados o familias de bajos ingresos,

Tanto los subsidios como las transferencias son herramientas importantes en las políticas públicas para promover la equidad, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo económico. Mientras que los subsidios apoyan

sectores estratégicos y alivian los costos, las transferencias directas garantizan un mínimo bienestar a las personas más necesitadas, contribuyendo a la cohesión social y al progreso de la nación.

Características

Los subsidios y transferencias tienen características distintas, pero ambas son fundamentales para las políticas públicas. Los subsidios buscan influir en los mercados y promover sectores específicos, mientras que las transferencias se enfocan en mejorar el bienestar social y reducir las desigualdades, brindando apoyo directo a aquellos que lo necesitan.

Ejemplos de subsidios: subsidio al combustible, a la energía, a la vivienda, a la agricultura, etc.

Ejemplos de transferencias: pensiones para adultos mayores, asignaciones universales o becas estudiantiles; subsidios por desempleo, etc.

Relación con otros conceptos

Los subsidios y las transferencias son conceptos interrelacionados con varias áreas clave de la economía y las políticas públicas. Son herramientas esenciales para promover el bienestar social, reducir la pobreza, estimular la economía y promover la equidad, especialmente en contextos de vulnerabilidad o crisis.

Resumen de la relación con otros conceptos

Concepto	Relación con subsidios y transferencias
Estado de bienestar	Los subsidios y transferencias son herramientas clave para garantizar el bienestar social y económico de la población.
Justicia social	Reducen las desigualdades económicas y promueven la equidad a través de ayudas directas a los más necesitados.
Políticas económicas	Son instrumentos fundamentales en la gestión económica, utilizados para influir en la oferta, demanda y redistribución de la riqueza.
Redistribución de la riqueza	Ambos conceptos permiten una distribución más equitativa de los recursos, reduciendo las brechas entre diferentes sectores sociales.
Desarrollo sostenible	Apoyan la inclusión social y el acceso a servicios básicos, contribuyendo al desarrollo económico y social sostenible.

Concepto	Relación con subsidios y transferencias
Pobreza y desigualdad	Reducen la pobreza y las desigualdades al proporcionar recursos a los grupos más vulnerables, mejorando su calidad de vida.
Economía del bienestar	Mejoran el bienestar económico de la población al proporcionar acceso a servicios esenciales y reducir barreras económicas.

Críticas y Debates

Críticas a los Subsidios

Los subsidios pueden distorsionar el libre funcionamiento de los mercados. Al reducir artificialmente el precio de ciertos productos o servicios, los subsidios pueden generar una o sobreconsumo de esos bienes, También pueden dar origen a ineficiencia en la asignación de recursos y, en muchos casos, no siempre llegan a quienes realmente lo necesitan.

Los subsidios pueden generar dependencia de la ayuda estatal, desincentivando la competencia o la autosuficiencia. Esto puede generar un círculo vicioso donde las empresas o sectores dependen constantemente de la asistencia gubernamental.

Impacto fiscal y sostenibilidad: los subsidios pueden generar un alto costo fiscal para el Estado, especialmente si se otorgan de forma generalizada y sin un control adecuado. Esto puede generar un déficit fiscal, afectar la sostenibilidad económica y generar deuda pública.

Críticas a las transferencias

Las transferencias pueden generar una dependencia de la ayuda estatal. Si no están acompañadas de políticas que promuevan la autosuficiencia o el empleo.

Desincentivo al trabajo: las transferencias monetarias sin condiciones o con bajas exigencias pueden desincentivar la búsqueda activa de empleo o la participación en la economía formal, especialmente si los beneficios son superiores a los ingresos que se podrían obtener trabajando en ciertos sectores

Eficiencia en el uso de recursos: pueden no ser siempre eficientes en cuanto al uso de recursos públicos, especialmente si no están bien dirigidas o si

se otorgan sin un control adecuado, lo que podría resultar en malgasto de los fondos públicos.

Debates actuales sobre subsidios y transferencias

Un debate común en la política económica es si es más eficiente utilizar subsidios o transferencias directas. Algunos argumentan que las transferencias son más efectivas, ya que permiten que las personas decidan cómo utilizar el dinero según sus necesidades, mientras que los subsidios pueden distorsionar el mercado. Sin embargo, otros sostienen que los subsidios pueden ser necesarios en sectores estratégicos para el desarrollo de la economía.

Condicionalidad en las transferencias: el debate sobre si las transferencias deben ser condicionadas o no es otro tema importante. Las transferencias condicionadas (por ejemplo, a la educación o la salud) tienen la ventaja de promover comportamientos positivos, pero también pueden generar barreras para aquellos que no cumplen con los requisitos. Por otro lado, las transferencias incondicionales pueden ser más inclusivas, pero no siempre aseguran que los beneficiarios utilicen el dinero de manera óptima.

Dependencia de recursos naturales: muchos países financian subsidios a través de ingresos derivados de recursos naturales como petróleo o gas. Esto hace que los programas sean vulnerables a la volatilidad de los precios internacionales.

Rediseño para la inclusión: en algunos países como Brasil los programas de alimentación han demostrado efectividad en reducir la pobreza extrema. Sin embargo, su éxito depende de la capacidad del gobierno para mantener el financiamiento a largo plazo y adaptarse a las necesidades cambiantes de la población.

Digitalización: la pandemia de COVID-19 aceleró el uso de plataformas digitales para las transferencias monetarias, lo que redujo costos administrativos y mejoró la transparencia. No obstante, persisten problemas de acceso en zonas rurales y comunidades marginadas.

Ingreso Básico Universal (IBU): este concepto ha ganado atención como respuesta a los cambios en el mercado laboral, particularmente debido a la automatización y la inteligencia artificial. Países como Finlandia y Kenia han realizado experimentos piloto. Sin embargo, su implementación a gran escala enfrenta críticas por los costos elevados y los posibles efectos en la productividad.

Transferencias focalizadas: aunque más económicas, presentan problemas en la identificación precisa de los beneficiarios y a menudo generan tensiones sociales entre los que reciben ayuda y los que no.

Efectos mixtos: algunos estudios muestran que las transferencias incondicionadas pueden reducir temporalmente la participación laboral, pero también aumentan las inversiones en educación y emprendimientos. En contraste, las transferencias condicionadas suelen fomentar el trabajo formal y el cumplimiento de metas sociales (como la escolarización de niños). Para evitar desincentivos laborales, se discuten mecanismos como transferencias decrecientes a medida que aumenta el ingreso del beneficiario.

Impuesto negativo sobre la renta: este modelo propone combinar subsidios y transferencias con el sistema tributario, permitiendo que las personas con ingresos por debajo de un umbral reciban un pago del gobierno en lugar de pagar impuestos. Este enfoque busca simplificar la redistribución de recursos.

Tanto los subsidios como las transferencias son herramientas poderosas para intervenir en la economía y la sociedad, pero también tienen importantes problemas y críticas. Su implementación debe ser cuidadosamente gestionada para evitar efectos negativos como la distorsión del mercado, la dependencia o la ineficiencia en el uso de recursos públicos. El debate sobre su efectividad y sostenibilidad sigue siendo un tema central en las políticas económicas y sociales de muchos países.

Conclusión

Tanto los subsidios como las transferencias son herramientas esenciales para fomentar la estabilidad social y económica. Sin embargo, su éxito depende de una gestión eficiente, enfocada y orientada a resultados.

Para garantizar que estos mecanismos sean sostenibles y realmente beneficiosos, es crucial diseñarlos con atención a las necesidades específicas de la población. Esto implica una monitorización constante y la capacidad de realizar ajustes según sea necesario. Al hacerlo, no solo evitamos posibles distorsiones en el mercado, sino que también promovemos la autosuficiencia a largo plazo, lo que contribuye al bienestar general de la comunidad.

En el contexto actual, resulta cada vez más relevante complementar el diseño de subsidios y transferencias con sistemas de evaluación de impacto rigurosos. A través de metodologías como evaluaciones experimentales, estudios de costo-beneficio y análisis de efectividad, los gobiernos pueden medir de manera precisa los resultados de estos programas, identificar áreas de mejora y asegurar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente. Incorporar estas herramientas de evaluación no solo fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, sino que también permite adaptar las políticas a las necesidades cambiantes de la población, aumentando su efectividad y sostenibilidad a largo plazo.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2020). *Subsidios en América Latina: Eficiencia y equidad*. Banco Mundial. <https://www.worldbank.org>
- Gasparini, L., Albina, I., & Laguinge, L. (2022). *Incidencia distributiva de las transferencias de ingresos: Nuevas estimaciones para Argentina* (Documento de Trabajo N.º 326). Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata. https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wpcontent/uploads/doc_cedlas326.pdf
- Rossignolo, D. (2019). *Las transferencias monetarias condicionadas y la reducción de las disparidades regionales en Argentina*. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, Universidad Nacional de Córdoba. https://www.jifp.eco.unc.edu.ar/images/TRABAJOS_52/26.Transferencias_condicionadas_y_disparidades_regionales_Rossignolo_JIFP_2019.pdf

4.7 Mercado

Por Marcelino Abdala

Definición

El concepto de mercado se entiende como un mecanismo de asignación de recursos que puede generar eficiencia económica, pero también fallas que requieren intervención del Estado. Según los autores Stiglitz y Rosengard (2015) explican que el mercado, cuando funciona correctamente, distribuye bienes y servicios de manera eficiente, pero en casos de externalidades, bienes públicos o monopolios, el gobierno debe regular o intervenir para corregir desigualdades y promover el bienestar social.

El Estado en ciertos casos debe estar presente con políticas públicas para que los mismos tengan ecuanimidad y equidad, evitando abusos, garantizando el bien general. Las políticas públicas pueden influir en los mercados mediante regulaciones, subsidios, impuestos y programas de bienestar para garantizar equidad y acceso a bienes esenciales.

Importancia

El mercado actúa como el principal mecanismo de asignación de recursos en una economía. Sin embargo, los mercados no siempre funcionan de manera eficiente, lo que puede generar desigualdades, exclusión social y problemas ambientales. En este sentido, la intervención del Estado es fundamental :

- Permite corregir fallas de mercado: cuando existen externalidades negativas (contaminación, sobreexplotación de recursos), monopolios o información asimétrica, el gobierno puede regular para mejorar la eficiencia económica (Stiglitz & Rosengard, 2015).
- Para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos: en áreas como salud, educación y vivienda, el mercado por sí solo no siempre asegura el acceso equitativo, por lo que el Estado debe intervenir con subsidios o programas de asistencia (Musgrave & Musgrave, 2014).
- Además permite promover el crecimiento económico y la estabilidad: a través de políticas fiscales y monetarias, los gobiernos

pueden influir en la actividad del mercado para fomentar el empleo, controlar la inflación y evitar crisis económicas (Mankiw, 2020).

Características

El mercado tiene características esenciales que determinan su funcionamiento e influyen en la necesidad de intervención del Estado. Algunas de las más relevantes son:

- **Asignación de Recursos:** distribuye bienes y servicios con base en la oferta y la demanda, pero esta asignación no siempre es equitativa, lo que puede generar desigualdades económicas y sociales (Stiglitz & Rosengard, 2015). No existe el mercado perfecto, por lo tanto debe existir presencia del estado.
- **Fallas de mercado:** existen ciertos factores externos (contaminación, congestión), monopolios, bienes públicos e información asimétrica que pueden impedir que el mercado funcione de manera eficiente, justificando la intervención gubernamental (Musgrave & Musgrave, 2014).
- **Regulación y normativas:** los gobiernos establecen leyes y regulaciones para corregir distorsiones del mercado, proteger a los consumidores y promover la competencia justa (Mankiw, 2020). No es posible un mercado sin regulaciones de ningún tipo, que fije las reglas de su propio funcionamiento. Esto es una función del estado que permite un orden y previsibilidad en las transacciones.
- **Bienestar social:** el acceso a bienes esenciales como salud, educación y vivienda no siempre está garantizado por el mercado, por lo que el Estado interviene con subsidios y programas sociales (Stiglitz & Rosengard, 2015). Claramente la economía al servicio de los ciudadanos debe contemplar un mínimo acceso a ciertos bienes esenciales.

Ejemplos

Como mencionamos en los párrafos anteriores, los mercados pueden ser regulados o intervenidos para corregir fallas y mejorar el bienestar social, por ejemplo:

- Mercado de la salud: en muchos países, el acceso a la salud no está garantizado.

En este tipo de mercado no pueden solo imperar las fuerzas de la oferta y la demanda. Por tal motivo es menester la presencia del estado para garantizar un sistema de salud pública que pueda garantizar el acceso universal a servicios médicos. El estado debe estar presente mediante subsidios, regulación de precios de medicamentos y financiamiento estatal para hospitales, entre otras medidas para garantizar una adecuada salud a todos los ciudadanos.

- Mercado de la educación: la educación básica y superior puede ser inaccesible sin intervención estatal. Los programas de educación gratuita buscan garantizar el acceso de la educación a toda la población. Estamos ante un tema trascendental para el desarrollo de un país. Este tipo de servicios no puede dejarse solo a las fuerzas del mercado privado. La presencia del estado es imprescindible para garantizar la formación de una adecuada fuerza laboral.
- Mercado de energía y medio ambiente: los mercados energéticos pueden generar externalidades negativas como la contaminación. Muchas veces en el mercado energético el estado interviene para encaminar la política pública a conseguir los objetivos deseados.
- Mercado financiero: los sistemas financieros pueden generar crisis si no son regulados adecuadamente. En particular el cuidado de los inversores minoritarios. Las estafas piramidales y las crisis financieras son consecuencia de una inadecuada regulación estatal que vele por la transparencia en las operaciones.
- Mercado laboral: en muchos casos, los trabajadores pueden enfrentar condiciones precarias sin intervención estatal. El establecimiento del salario mínimo busca garantizar ingresos dignos. El estado debe brindar presencia, cuidando los derechos laborales y pregando por una protección social justa.

Relación con otros conceptos

- Mercado y Estado: como mencionamos con anterioridad el Estado regula el mercado para corregir fallas, garantizar la equidad y

fomentar el desarrollo económico. Ejemplo: políticas de control de precios en bienes esenciales como medicamentos o combustibles.

- Mercado y bienestar social: los mercados pueden generar desigualdades, por lo que las políticas públicas buscan redistribuir la riqueza y mejorar el bienestar. Ejemplo: regulaciones de antimonopolios a los efectos de evitar abusos de las mismas.
- Mercado y globalización: los mercados han evolucionado con la globalización, permitiendo mayor integración económica, pero también aumentando desigualdades. Tratados de libre comercio como el T-MEC entre México, EE. UU. y Canadá. El estado debe estar presente salvaguardando el trabajo de los ciudadanos del país.

Críticas y Debates

El papel del mercado en la economía y su relación con las políticas públicas ha sido objeto de numerosos debates y críticas a lo largo del tiempo. A continuación, se presentan algunas de las principales discusiones en este ámbito:

Debate sobre la eficiencia vs. equidad crítica: si bien el mercado asigna recursos de manera eficiente, no garantiza una distribución equitativa de la riqueza. generando desigualdades excesivas, a modo de ejemplo, la desigualdad económica en países con economías de mercado abiertas, como EE. UU., se han hecho cada vez mayores, a tal punto que se ha observado una concentración de la riqueza

En tal sentido hay postura a favor del mercado. En esta línea encontramos economistas liberales como Milton Friedman (1962) que argumentan que la intervención estatal distorsiona los incentivos y frena la innovación; y otros como Stiglitz (2015) que sostiene que, sin regulación, los mercados generan desigualdades y externalidades negativas.

Además los mercados no siempre asignan los recursos de manera eficiente, generando problemas como monopolios, externalidades o bienes públicos insuficientes, un clásico ejemplo fue la crisis financiera de 2008, provocada en parte por la desregulación de los mercados financieros. Algunos autores como Hayek (1944) argumentaban que la intervención del Estado puede conducir a autoritarismo y pérdida de libertades, otros como Keynes (1936)

defendía la necesidad de intervención estatal para estabilizar la economía y garantizar el empleo.

En síntesis, hay posturas de ambas posiciones, pero algo es seguro, la presencia del estado es ineludible, el grado de participación e injerencia puede discutirse pero la presencia es indispensable para lograr una sociedad justa y equitativa.

Conclusión

El mercado es un pilar fundamental del desarrollo económico, pero su funcionamiento óptimo requiere de un marco de políticas públicas que corrija sus fallas y garantice equidad. El desafío radica en encontrar el equilibrio adecuado entre eficiencia económica y justicia social, evitando tanto el exceso de intervención que limite la innovación, como el abandono estatal que genere desigualdades y crisis. Un modelo equilibrado entre mercado y Estado es clave para un desarrollo sostenible e inclusivo.

En el contexto actual, también resulta imprescindible considerar los problemas que plantean las nuevas plataformas digitales y los mercados basados en tecnología. Empresas como Amazon, Uber o Mercado Libre han transformado profundamente las dinámicas tradicionales de mercado, generando nuevas formas de concentración económica, precarización laboral y asimetrías de información. Estos fenómenos evidencian la necesidad de actualizar las políticas públicas y los marcos regulatorios, ya que las fallas de mercado en el entorno digital requieren respuestas específicas que garanticen la competencia justa, la protección de los consumidores y el respeto a los derechos laborales en la nueva economía. La relación entre mercado y Estado, por tanto, debe pensarse hoy también en clave de innovación regulatoria.

Bibliografía

- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.
- Hayek, F. A. (1944). *The road to serfdom*. Routledge.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. Macmillan.
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3), 483–499. <https://doi.org/10.1086/261763>

- Krugman, P., & Obstfeld, M. (2018). *Economía internacional: Teoría y política* (11ª ed.). Pearson.
- Mankiw, N. G. (2020). *Principios de economía* (9ª ed.). Cengage Learning.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (2014). *Hacienda pública teórica y aplicada* (5ª ed.). McGraw-Hill.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. W.W. Norton.
- Stern, N. (2006). *The Stern review on the economics of climate change*. HM Treasury.
- Stiglitz, J. E. (2015). *Rewriting the rules of the American economy: An agenda for growth and shared prosperity*. W.W. Norton.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). *Economía del sector público* (4ª ed.). Antoni Bosch.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.

Capítulo 7

Control y responsabilidad

48 Imputabilidad o responsabilidad de los funcionarios públicos

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

La responsabilidad de los funcionarios públicos en Argentina se refiere al conjunto de obligaciones y sanciones que estos pueden enfrentar en caso de incumplimiento de sus deberes. Dicha responsabilidad puede ser de índole penal, civil, administrativa o política, dependiendo del tipo de falta cometida. Su objetivo principal es garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de la función pública, previniendo abusos de poder, corrupción y otras irregularidades.

Importancia

La responsabilidad de los funcionarios públicos es clave para el buen funcionamiento del Estado y la protección de los derechos ciudadanos. Asegura que los funcionarios actúen dentro del marco legal y ético, reduciendo la impunidad y fortaleciendo la confianza en las instituciones. El control sobre su accionar se ejerce a través de normativas específicas que regulan sus derechos, deberes y sanciones aplicables.

Características

La responsabilidad de los funcionarios públicos en Argentina se divide en cuatro tipos principales: responsabilidad penal, responsabilidad civil, responsabilidad administrativa y responsabilidad política.

En el caso de la Responsabilidad Penal, los funcionarios pueden ser penalmente responsables si cometen delitos en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, el Código Penal Argentino (artículos 248 a 277 bis) contempla delitos como malversación de fondos públicos, cohecho y soborno, enriquecimiento ilícito, abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, y las penas pueden incluir multas, inhabilitación para ejercer cargos públicos e incluso prisión, dependiendo de la gravedad del delito.

En segundo lugar, la Responsabilidad Civil surge cuando un funcionario, por acción u omisión, causa daños al Estado o a terceros en el ejercicio de su

función. Al respecto, la Ley de Responsabilidad del Estado (Ley N° 26 944) establece que el Estado puede ser responsable por actos administrativos regulares, pero si el daño proviene de una negligencia grave o un acto ilegal, el funcionario puede responder con su patrimonio personal. Cabe destacar que los ciudadanos pueden demandar al Estado o al funcionario directamente, dependiendo de la naturaleza del daño.

En tercer lugar la Responsabilidad Administrativa hace referencia a que los funcionarios pueden enfrentar sanciones disciplinarias si incumplen normativas que rigen su función, las cuales pueden incluir advertencias, suspensiones, sumarios administrativos o destituciones. En este sentido cada jurisdicción tiene su propia regulación, y el proceso disciplinario debe garantizar el derecho de defensa del funcionario.

Para finalizar, la Responsabilidad Política es aplicable a funcionarios electivos y de alto rango, como el Presidente, gobernadores y jueces de la Corte Suprema. La misma se ejerce a través del juicio político, regulado en los artículos 53 a 59 de la Constitución Nacional Argentina, y puede derivar en la remoción del cargo y apertura de procesos penales si se comprueban delitos graves o incumplimientos constitucionales.

Ejemplos

Un ejemplo relevante en Argentina fue el proceso de Reforma del Estado durante la década de 1990, en el cual, además de despidos masivos en la administración pública, se iniciaron numerosos procesos judiciales contra funcionarios por delitos como corrupción y malversación de fondos. La posterior sanción de la Ley de Ética en la Función Pública en 1999 intentó consolidar principios de transparencia y reforzar la imputabilidad de los agentes estatales.

Durante ese mismo período, en Canadá hubo un fuerte ajuste en la administración pública afectó la moral de los empleados y dio lugar a investigaciones sobre el mal manejo de fondos gubernamentales.

Otro caso es el de Francia a principios de siglo XXI en donde la reestructuración del servicio civil condujo a procesos judiciales contra funcionarios por abuso de autoridad y negligencia administrativa.

Relación con otros conceptos

En primer lugar, la Ley de Ética en la Función Pública (N°25 188) establece principios de integridad y transparencia en la gestión estatal.

En segundo lugar, la responsabilidad de los funcionarios es una manifestación del control y la rendición de cuentas en el Estado.

En tercer lugar, los fueros parlamentarios protegen a legisladores contra detenciones arbitrarias, pero no los exime de ser juzgados penalmente.

Para finalizar, el juicio político es una herramienta constitucional para sancionar a altos funcionarios por faltas graves.

Críticas y Debates

En muchos casos, los procesos judiciales contra funcionarios públicos son extensos y terminan en impunidad. A su vez, existe ambigüedad en la responsabilidad civil, la cual se manifiesta en debate sobre hasta qué punto el Estado o el funcionario deben responder económicamente ante demandas por daños. Para finalizar puede haber un uso político del juicio político, sobre todo si los umbrales requeridos en el Congreso son bajos (como es el caso de Perú), haciendo que este mecanismo sea utilizado más como una herramienta partidaria en lugar de un verdadero control institucional.

Conclusión

La responsabilidad de los funcionarios públicos es un pilar fundamental en el funcionamiento del Estado, ya que permite garantizar la transparencia, el control y la legalidad en la gestión pública. A través de normas específicas, se busca prevenir abusos y asegurar que los funcionarios actúen en beneficio de la ciudadanía. No obstante, subsisten importantes problemas en la aplicación efectiva de sanciones y en la celeridad del sistema judicial. Estos obstáculos requieren una revisión profunda de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas, con miras a fortalecer una cultura de responsabilidad pública y una ciudadanía más exigente y participativa.

Bibliografía

- Código Penal de la Nación Argentina. (2017). *Ley N° 11 179: Delitos contra la administración pública*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-11-179-16-546>
- Constitución Nacional de la Nación Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/constitucion_de_la_nacion_argentina.pdf
- Ley N° 25 188. (1999). *Ley de ética en la función pública*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/aneixos/60000-64999/60847/norma.htm>
- Ley N° 26 944. (2014). *Ley de responsabilidad del Estado*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/aneixos/230000-234999/233216/norma.htm>

49 Rendición de cuentas

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

La rendición de cuentas en la administración pública es el proceso por el cual las instituciones y los funcionarios del Estado informan, justifican y explican sus decisiones, acciones y el uso de recursos públicos a la ciudadanía, instancias de control y otros actores relevantes. Este proceso obliga a responder por los resultados de la gestión pública y asegura que las acciones del Estado se realicen en un marco de transparencia, responsabilidad y participación ciudadana.

Importancia

La rendición de cuentas impacta de manera profunda en el funcionamiento del Estado y en la calidad de la vida democrática. En primer lugar, fortalece la democracia al garantizar que los gobernantes respondan ante los ciudadanos, reafirmando así el principio de soberanía popular y consolidando la legitimidad de quienes ejercen funciones públicas.

Al mismo tiempo, contribuye a generar confianza en las instituciones, ya que cuando la ciudadanía percibe que existe un control efectivo sobre la gestión pública, se fortalece la credibilidad y el respeto hacia el Estado y sus organismos.

Otro efecto fundamental de la rendición de cuentas es su capacidad para combatir la corrupción. Al permitir la identificación y sanción de irregularidades, limita los márgenes de discrecionalidad indebida y favorece una cultura de integridad en la administración pública.

La rendición de cuentas también incrementa la participación ciudadana, abriendo espacios para que los ciudadanos no solo observen, sino también evalúen y formulen propuestas de mejora respecto a la gestión estatal.

En paralelo, impulsa dinámicas de mejora continua, ya que permite detectar fallas en los procesos administrativos y operativos, y abre oportunidades para optimizar el funcionamiento de las políticas públicas.

Finalmente, asegura un mayor cumplimiento de los objetivos gubernamentales, fomentando que las acciones del Estado se alineen de manera más estricta con los planes y compromisos previamente establecidos, en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Características

La rendición de cuentas en la administración pública presenta una serie de características esenciales que definen su funcionamiento y sentido. En primer lugar, se trata de un proceso de carácter obligatorio, ya que constituye una exigencia inherente al ejercicio de la función pública. No es una opción voluntaria, sino un deber que acompaña el acceso a la gestión de los asuntos estatales.

La transparencia se configura como otro rasgo central, puesto que la información relacionada con la gestión debe ser accesible y comprensible para todos los ciudadanos. La claridad y la apertura de los datos son condiciones fundamentales para garantizar un control social efectivo.

La responsabilidad es otro pilar fundamental. Los funcionarios públicos tienen el deber de responder por sus actos y decisiones, asumiendo las consecuencias de sus acciones tanto en el plano ético como en el legal.

La participación ciudadana complementa este esquema, ya que reconoce a los ciudadanos el derecho a involucrarse en los procesos de control y evaluación de la gestión pública, fortaleciendo así los valores democráticos y la construcción de un Estado más abierto.

La rendición de cuentas debe, además, respetar el principio de periodicidad. No se trata de un acto aislado, sino de un ejercicio continuo y regular que permite el seguimiento constante de la actuación gubernamental.

La sanción constituye otra característica importante. El sistema de rendición de cuentas incluye mecanismos para imponer consecuencias a aquellos funcionarios que incumplan con sus deberes o cometan irregularidades en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, la evaluación ocupa un lugar clave en este entramado. Analizar los resultados alcanzados permite identificar aciertos y errores, y abre paso a la mejora de las políticas y de la gestión pública en su conjunto.

Ejemplos

La rendición de cuentas en la administración pública se materializa a través de diversos mecanismos y herramientas concretas que buscan acercar la gestión gubernamental a la ciudadanía. Entre ellos, los informes de gestión pública cumplen un rol destacado. Un ejemplo de ello son los informes elaborados por la Oficina Anticorrupción en Argentina, que presentan un seguimiento de la ejecución de políticas vinculadas a la transparencia y la ética pública.

Otro instrumento relevante son los portales de transparencia. La plataforma «Mapa Inversiones», aplicada en varios países de América Latina como Argentina, permite a los ciudadanos monitorear en tiempo real la ejecución de proyectos financiados con fondos públicos, promoviendo un control social más activo y accesible.

Las audiencias públicas también representan una vía importante de participación. En Brasil, el sistema «e-Democracia» facilita el acceso de la ciudadanía a los debates legislativos, permitiendo consultas y opiniones en torno a proyectos de ley en tratamiento parlamentario.

Por su parte, las auditorías públicas constituyen una herramienta esencial de control externo. La Auditoría General de la Nación en Argentina publica regularmente informes detallados sobre la administración y el uso de los recursos públicos, ofreciendo insumos fundamentales para la supervisión democrática.

Otro ejemplo significativo son los procesos de juicios políticos, como los que han tenido lugar recientemente en Perú, donde el Congreso evaluó y sancionó a altos funcionarios por incumplimientos graves en su desempeño institucional.

Finalmente, en tiempos de avance tecnológico, las peticiones y quejas ciudadanas se han agilizado a través del uso de chatbots y plataformas

digitales, que permiten a los ciudadanos canalizar denuncias, reclamos o sugerencias de manera rápida y directa ante los organismos públicos.

Relación con otros conceptos

La rendición de cuentas en la administración pública no puede comprenderse de manera aislada; está profundamente interrelacionada con otros conceptos clave que la fortalecen y le otorgan sentido. La transparencia se presenta como un requisito fundamental, ya que sin un acceso claro y efectivo a la información pública, la ciudadanía carecería de las herramientas necesarias para ejercer un control real sobre la gestión gubernamental.

De manera complementaria, la participación ciudadana juega un rol esencial, ya que involucra activamente a la sociedad en la supervisión de los asuntos públicos, enriqueciendo el proceso de rendición de cuentas y ampliando los canales de control democrático.

El control de gestión aporta una dimensión operativa a este entramado, al constituir un medio sistemático para evaluar el uso de los recursos públicos, identificar desvíos y promover mejoras en la eficiencia y eficacia de la administración. En este proceso, la ética pública actúa como un marco de referencia imprescindible, reforzando la responsabilidad individual y colectiva, así como los principios de integridad y servicio al interés general.

El avance de las tecnologías ha abierto nuevas posibilidades para fortalecer estos procesos: el gobierno digital permite facilitar y agilizar los mecanismos de rendición de cuentas mediante plataformas electrónicas, portales de datos abiertos y sistemas interactivos que acercan la información al ciudadano de manera inmediata.

Finalmente, la noción de Estado abierto articula estos esfuerzos en una visión más amplia, donde la transparencia, la participación y la colaboración entre gobierno y sociedad se convierten en componentes centrales para construir administraciones más confiables, inclusivas y orientadas al bien común.

Críticas y debates

Aunque la rendición de cuentas es un pilar fundamental de la gestión pública moderna, no está exenta de tensiones y críticas. Uno de los principales debates gira en torno a la tensión entre formalidad y efectividad: muchos se preguntan si los mecanismos de rendición de cuentas realmente provocan cambios sustantivos en la gestión pública o si, en algunos casos, terminan reduciéndose a meros cumplimientos formales sin impacto real.

Otra dificultad importante radica en la complejidad de la información. Cuando los informes de gestión son excesivamente técnicos o poco claros, dificultan el acceso y la comprensión por parte de la ciudadanía, limitando el ejercicio efectivo del control social.

A esta problemática se suma la falta de sanciones en muchos esquemas de rendición de cuentas. Sin consecuencias concretas para las gestiones deficientes o irregulares, el proceso pierde fuerza como mecanismo de corrección y disuasión.

Además, persiste el riesgo de captura política, donde actores partidarios manipulan o instrumentalizan los procesos de rendición de cuentas para favorecer intereses particulares en lugar de garantizar un verdadero control ciudadano. Esta dinámica, lejos de fortalecer la democracia, puede erosionar aún más la confianza pública.

Por último, es necesario señalar la exclusión ciudadana que todavía afecta a sectores vulnerables. La limitada participación de estos grupos en los procesos de rendición de cuentas refuerza desigualdades preexistentes y pone en cuestión la representatividad y legitimidad de los mecanismos formales de control.

Conclusión

La rendición de cuentas es un proceso necesario para el fortalecimiento de la democracia y la mejora de la gestión pública. Promueve la transparencia, la confianza ciudadana y el combate a la corrupción. Sin embargo, para que sea efectiva, debe superar retos como la accesibilidad de la información, la implementación de sanciones y la inclusión de toda la ciudadanía. Con la incorporación de tecnologías digitales y el impulso

de un Estado abierto, la rendición de cuentas puede evolucionar hacia un mecanismo más participativo y eficaz.

Bibliografía

- Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la era meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). <https://clad.org/autor-maximiliano-campos/el-estado-en-la-era-meta-del-estado-inteligente-al-estado-inmersivo/>
- Campos Ríos, M. (2023). Cadenas de valor público y ecosistema digital. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/91817/cadenas-de-valor-y-ecosistema-digital>
- Güemes, C. (2018). La corrupción y la (des)confianza como normas sociales. Cambio de enfoque, nuevas perspectivas. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 6, 1-7.
- Montero, G. (2017). Del gobierno abierto al Estado abierto: la mirada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (Eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto. *Estado Abierto*, 3(2), 99-116.

50 Control de gestión y evaluación de desempeño de los organismos públicos

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

El control de gestión en la administración pública consiste en un conjunto de mecanismos, procesos y herramientas destinados a evaluar y monitorear el desempeño de las organizaciones públicas. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, optimizar el uso de recursos y mejorar la calidad de los bienes y servicios entregados a la ciudadanía. Este concepto enfatiza la responsabilidad, la transparencia y la mejora continua, con interacciones orientadas al logro de las metas establecidas.

Importancia

El control de gestión desempeña un papel central en la administración pública, no solo como un mecanismo de supervisión, sino como una herramienta estratégica para fortalecer la calidad del gobierno. Su primera gran contribución radica en facilitar el logro de los objetivos institucionales, ya que permite verificar de manera sistemática si las metas y los planes establecidos se cumplen adecuadamente.

Al mismo tiempo, el control de gestión promueve la eficiencia administrativa, al identificar oportunidades para optimizar el uso de los recursos disponibles y reducir costos innecesarios. Pero su aporte no se limita a la dimensión económica: también fomenta la eficacia, evaluando si las acciones emprendidas realmente generan los resultados esperados.

La preocupación por la calidad también atraviesa esta práctica, ya que el control de gestión valora de manera crítica los bienes y servicios entregados, detectando áreas de mejora y proponiendo acciones correctivas. En paralelo, fortalece la transparencia institucional, visibilizando el desempeño de los organismos públicos y facilitando la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Otro aspecto clave es su apoyo a la toma de decisiones. Al brindar información precisa y oportuna sobre el estado de los procesos y resultados, permite orientar los ajustes necesarios en la gestión, de manera informada y fundamentada. De esta forma, impulsa dinámicas de mejora continua, donde los problemas son detectados tempranamente y abordados con soluciones sistemáticas.

Más allá de su función técnica, el control de gestión contribuye a generar valor público, consolidando una administración más responsable, eficiente y sensible a las necesidades sociales. Finalmente, cumple también una función preventiva y correctiva al detectar irregularidades, facilitando su identificación y promoviendo la adopción de medidas correctivas que protejan el interés público.

Características

El control de gestión en la administración pública presenta un conjunto de características que le otorgan su forma y sentido. En primer lugar, se basa en una orientación a resultados, enfocándose no solo en los procedimientos seguidos, sino en el logro efectivo de las metas y objetivos propuestos. Esta perspectiva busca medir el impacto real de las acciones públicas más allá del cumplimiento formal de las tareas.

A su vez, adopta un enfoque sistémico, entendiendo a la organización como un conjunto de componentes interconectados, donde los cambios en una parte del sistema repercuten en el funcionamiento general. Esta visión integral permite abordar los problemas de manera más efectiva y diseñar soluciones coordinadas.

La medición y evaluación ocupan un lugar central en este proceso, a través del uso de indicadores que permiten analizar la eficiencia, la eficacia y la calidad de la gestión pública. Los resultados obtenidos no solo se registran, sino que alimentan procesos de retroalimentación, donde se identifican desvíos, se realizan ajustes y se fortalecen las acciones que han demostrado ser exitosas.

El control de gestión requiere, además, de periodicidad. Su implementación debe ser constante y sistemática, permitiendo un monitoreo continuo

que brinde información actualizada para la toma de decisiones. En muchos casos, este proceso también puede incorporar la participación ciudadana, abriendo espacios para que los ciudadanos colaboren en la evaluación de los servicios y programas públicos.

Una de sus fortalezas es su flexibilidad. Las herramientas utilizadas para el control de gestión pueden adaptarse a las características particulares de cada institución, considerando su tamaño, su misión y el contexto en el que opera.

La transparencia constituye otro rasgo fundamental, asegurando que los resultados y los procesos de evaluación sean accesibles al público, promoviendo así la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la confianza ciudadana.

Finalmente, el control de gestión incorpora un componente ético que impregna todo el proceso, integrando principios de equidad, responsabilidad y compromiso con el interés público.

Ejemplos

En la práctica, la gestión del desempeño en la administración pública se traduce en una serie de instrumentos y mecanismos que permiten medir, monitorear y mejorar continuamente la acción estatal. Entre ellos, los indicadores de desempeño ocupan un lugar central, al ofrecer mediciones sistemáticas sobre la eficiencia, la calidad y el cumplimiento de las metas establecidas.

Asimismo, las evaluaciones de programas permiten determinar el impacto social de las políticas públicas, analizando hasta qué punto logran transformar positivamente las condiciones de vida de los destinatarios. Estas evaluaciones suelen complementarse con auditorías, tanto internas como externas, que verifican el uso adecuado de los recursos y la conformidad de las acciones con las normativas vigentes.

La transparencia y la rendición de cuentas encuentran un vehículo importante en los informes de gestión, documentos que publican periódicamente los resultados alcanzados y las evaluaciones realizadas, permitiendo así

un control social más efectivo. De manera simultánea, los paneles de control o dashboards institucionales facilitan el monitoreo en tiempo real de los principales indicadores, brindando a los equipos de gestión una herramienta ágil para la toma de decisiones.

Además, los sistemas de monitoreo juegan un rol clave en la supervisión continua del avance de actividades, verificando el cumplimiento de los plazos y permitiendo detectar desvíos a tiempo. Por último, las evaluaciones específicas abordan aspectos particulares del diseño, los procesos, los productos, los resultados y el impacto de las políticas públicas, ofreciendo un análisis detallado que nutre la mejora de las intervenciones estatales.

Relación con otros conceptos

La gestión del desempeño en la administración pública se encuentra estrechamente vinculada con varios conceptos fundamentales que, en conjunto, fortalecen la efectividad de las organizaciones estatales. Así, su relación con la planificación estratégica resulta crucial, ya que permite verificar que los objetivos definidos inicialmente estén alineados con los resultados finalmente alcanzados. De manera complementaria, se conecta con la rendición de cuentas, al hacer visible la gestión institucional ante la ciudadanía y permitir que los logros y desafíos sean evaluados públicamente.

La gestión por resultados también constituye un pilar relacionado, dado que facilita el seguimiento y ajuste de metas en función del desempeño observado, promoviendo una administración más flexible y orientada a la obtención de impactos concretos. En este recorrido, la noción de cadena de valor público cobra importancia, pues atraviesa todas las fases del proceso, desde la planificación hasta la ejecución, asegurando que cada etapa contribuya a generar valor para la sociedad.

Por otra parte, la evaluación de políticas públicas se entrelaza de manera natural con la gestión del desempeño, al analizar el impacto y la efectividad de las intervenciones gubernamentales, brindando insumos clave para la mejora continua. En este entramado, la transparencia cumple un rol esencial, garantizando el acceso abierto a la información sobre el desempeño institucional y fortaleciendo la confianza ciudadana.

Finalmente, la auditoría complementa este conjunto de relaciones, aportando una revisión independiente que no solo examina la legalidad de los actos administrativos, sino también la eficiencia y la adecuada utilización de los recursos públicos.

Críticas y debates

A pesar de sus múltiples beneficios, el control de gestión en la administración pública no está exento de críticas y debates que cuestionan algunos de sus alcances y efectos. Una de las principales observaciones apunta al enfoque limitado que a menudo adopta, privilegiando las métricas cuantitativas sobre los aspectos cualitativos de la gestión. Esta tendencia puede llevar a una valoración incompleta del desempeño, donde se mide lo que es fácil de cuantificar, pero se deja de lado la calidad de fondo de los servicios públicos.

Otro problema frecuente es la resistencia al cambio por parte de los funcionarios. Muchas veces, el control de gestión es percibido como un mecanismo de vigilancia excesiva en lugar de una herramienta para mejorar la administración, generando desconfianza y disminuyendo su efectividad.

La desconexión entre niveles organizativos también representa un desafío importante. Sin una adecuada articulación entre las distintas jerarquías de la administración pública, los esfuerzos de control de gestión pueden fragmentarse o perder sentido, dificultando la construcción de una estrategia coherente.

Existe, además, el riesgo de captura política. Los procesos de evaluación y control pueden ser utilizados de manera sesgada por intereses particulares, comprometiendo la objetividad de los resultados y debilitando el espíritu de transparencia y mejora que debería orientar estas prácticas.

Finalmente, los costos de transacción no son un aspecto menor. La implementación de sistemas de control de gestión complejos, especialmente en contextos con recursos limitados, puede implicar inversiones considerables en tiempo, dinero y capacitación, lo que plantea interrogantes sobre la sostenibilidad y eficiencia de estos mecanismos en el largo plazo.

Conclusión

El control de gestión es un instrumento que impulsa el desempeño eficiente y efectivo de las instituciones públicas. Contribuye a la mejora continua, la transparencia y el cumplimiento de los objetivos institucionales. Su implementación requiere compromiso ético, adaptabilidad y tecnologías modernas para garantizar resultados positivos en beneficio de la ciudadanía. Este enfoque integral debe mantenerse como una herramienta para fortalecer la administración pública y generar valor público.

Bibliografía

- Acuña, C. H., & Chudnovsky, M. (2017). 12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión. CAF.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas: modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *Millcayac - Revista Digital de Ciencias Sociales*, VI(10), 151–188.
- Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la era meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). <https://clad.org/autor-maximiliano-campos/el-estado-en-la-era-meta-del-estado-inteligente-al-estado-inmersivo/>
- Campos Ríos, M. (2023). Cadenas de valor público y ecosistema digital. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). <https://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/91817/cadenas-de-valor-y-ecosistema-digital>
- Sanín Ángel, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación – Mesoevaluación) (ILPES Serie manuales, 3). CEPAL.
- Villanueva Lomelí, D. (2022). Liderazgo efectivo, estrategia y evaluación en tiempos disruptivos. En X. Barragán Martínez (Coord.), *Gobernanza y Administración pública inteligente*. Editorial IAEN.

51 Organismos de control de la Nación

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

La contraloría y la auditoría, tanto interna como externa, constituyen los principales mecanismos de control en el ámbito del Sector Público Nacional. Su función central es garantizar la transparencia, la legalidad y la eficiencia en la administración de los recursos públicos, asegurando que el Estado cumpla con sus objetivos de manera responsable.

El control interno es ejercido dentro de los propios organismos públicos y supervisa su funcionamiento administrativo, contable y presupuestario, evaluando que la gestión de los fondos se realice conforme a las normas vigentes. En cambio, el control externo es realizado por un organismo independiente del Poder Ejecutivo, que verifica, dictamina y evalúa la gestión financiera y administrativa una vez finalizada la ejecución presupuestaria.

Importancia

Los sistemas de control interno y externo cumplen una función esencial en el fortalecimiento de la administración pública. Contribuyen a prevenir y detectar irregularidades, minimizan los riesgos de corrupción o malversación de fondos, y aseguran que las políticas públicas se ejecuten con eficiencia y dentro del marco legal.

Asimismo, estos mecanismos permiten realizar evaluaciones continuas sobre la calidad de la gestión pública, impulsan mejoras administrativas y fortalecen la rendición de cuentas hacia la ciudadanía. La existencia de órganos de control activos, dotados de capacidades técnicas e independencia, es una condición básica para consolidar instituciones públicas confiables y transparentes.

Marco normativo: ley N° 24156

La Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Ley N° 24 156), sancionada en 1992, establece el marco legal que regula los mecanismos de control estatal en Argentina.

Promulgada en el contexto de la reforma del Estado impulsada durante la presidencia de Carlos Menem, esta norma define tanto los procedimientos de administración financiera como los de control interno y externo en los distintos organismos públicos.

Su aplicación se extiende a la administración central, los organismos descentralizados, las empresas del Estado, las sociedades con participación estatal mayoritaria, los fondos fiduciarios y cualquier entidad que administre recursos públicos.

Control interno: la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)

La Sindicatura General de la Nación (SIGEN) es el organismo rector del sistema de control interno del Estado argentino. Tiene a su cargo la supervisión de la gestión financiera, económica, contable y patrimonial de los entes que integran el Sector Público Nacional. Su principal función es garantizar que los actos administrativos se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia y transparencia.

La SIGEN es un organismo descentralizado, con autonomía funcional, pero dependiente de la Presidencia de la Nación. Supervisa a todos los organismos del sector público nacional y coordina su labor con las unidades de auditoría interna que cada entidad debe tener. Estas unidades están bajo su órbita y constituyen la primera línea de detección de irregularidades dentro de cada institución.

Entre sus funciones se destacan la elaboración de normas de control interno, la supervisión de su cumplimiento, la realización de auditorías preventivas y la verificación del seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anteriores. La SIGEN puede también trabajar en conjunto con auditores externos del sector privado, especialmente en situaciones complejas o procesos de privatización.

Además, cuando detecta hechos que pueden representar un perjuicio al patrimonio estatal, debe informar directamente a la Presidencia para que se tomen las medidas correspondientes. Su rol en la prevención es clave para corregir desvíos antes de que se transformen en problemas estructurales.

Control externo: la Auditoría General de la Nación (AGN)

La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo superior de control externo del Estado. A diferencia de la SIGEN, la AGN depende del Congreso de la Nación, lo que le otorga independencia del Poder Ejecutivo y fortalece su legitimidad institucional.

La AGN está integrada por siete Auditores Generales, designados por el Congreso Nacional por un periodo de ocho años. Su tarea consiste en auditar la gestión del sector público una vez ejecutado el presupuesto, es decir, ejerce un control de carácter posterior.

Entre sus funciones más importantes se encuentran: la fiscalización de los estados contables y financieros del Estado Nacional; la verificación del cumplimiento de la Ley de Administración Financiera; la auditoría de programas financiados con recursos internacionales; y la evaluación de la deuda pública y su impacto.

La AGN también tiene competencia para auditar al Banco Central de la República Argentina, así como otras entidades clave del sistema financiero y económico. El Congreso puede encomendarle auditorías especiales, y la AGN debe actuar conforme a estos requerimientos.

Uno de sus principios rectores es la publicidad de sus informes, que deben estar disponibles para su consulta pública, salvo que contengan información clasificada. Esta dimensión de transparencia es esencial para promover el control ciudadano y fortalecer la rendición de cuentas.

Relación entre auditoría interna y externa

Ambos organismos —SIGEN y AGN— cumplen funciones complementarias en el sistema de control estatal, aunque presentan diferencias clave:

- Dependencia institucional: la SIGEN depende del Poder Ejecutivo Nacional, mientras que la AGN depende del Congreso de la Nación.
- Momento del control: la SIGEN ejerce un control preventivo y concurrente durante la gestión; la AGN actúa a posteriori, una vez concluido el ejercicio presupuestario.

- **Obligatoriedad:** las observaciones de la SIGEN son vinculantes para los organismos controlados; en cambio, los dictámenes de la AGN tienen carácter no vinculante y se traducen en recomendaciones técnicas al Congreso.
- **Objetivo principal:** la SIGEN busca asegurar el cumplimiento normativo y la mejora continua de la gestión; la AGN apunta a evaluar si la administración de los recursos se ajustó a los objetivos y normas establecidas.

Este sistema de doble control constituye una red de vigilancia institucional que, si se encuentra debidamente financiada y profesionalizada, puede contribuir decisivamente a mejorar la gestión pública y prevenir irregularidades.

Críticas y debates

Pese a su relevancia, los organismos de control enfrentan limitaciones importantes. Una de las principales es el uso político de los informes de control, especialmente los elaborados por la AGN. En contextos de polarización, estos documentos pueden convertirse en herramientas de presión o manipulación, distorsionando su propósito original.

También se registran problemas estructurales. La falta de financiamiento adecuado limita la capacidad operativa de estos organismos, impidiendo la realización de auditorías más exhaustivas o tecnológicamente sofisticadas. A su vez, existe un déficit persistente de capacitación técnica del personal, lo que afecta la calidad del trabajo de auditoría, especialmente en áreas sensibles como las contrataciones públicas, los programas con financiamiento internacional o las tecnologías emergentes.

Además, la falta de articulación entre el control interno y el externo puede provocar superposiciones o vacíos en la cobertura. Aunque formalmente existen mecanismos de coordinación, su aplicación práctica suele ser desigual.

Finalmente, en muchos casos, los informes de auditoría no producen consecuencias políticas o administrativas concretas. La debilidad en la aplicación de sanciones o la escasa implementación de las recomendacio-

nes planteadas reducen la efectividad del sistema de control, generando una percepción de impunidad.

Conclusión

El sistema de control del Estado argentino, compuesto por la SIGEN en el ámbito interno y la AGN en el externo, representa una de las principales garantías institucionales de transparencia, legalidad y eficiencia en la administración pública. Ambos organismos, en tanto pilares de la rendición de cuentas, permiten monitorear el uso de los recursos públicos, detectar irregularidades y promover la mejora continua de la gestión estatal.

Sin embargo, para que este sistema cumpla plenamente su función, se requieren condiciones que excedan lo normativo: independencia efectiva, recursos adecuados, profesionalización del personal y voluntad política para implementar las recomendaciones y sancionar incumplimientos. Fortalecer estos organismos no es un acto burocrático, sino una inversión estratégica en gobernabilidad democrática.

Bibliografía

Ley N° 24 156. (1992). Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. Boletín Oficial de la República Argentina, 30 de septiembre de 1992. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

52 Accountability democrática: mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo por parte de otros poderes del Estado y la sociedad

Por Guadalupe Laborde

Definición

La *accountability* democrática se refiere al conjunto de mecanismos mediante los cuales los gobiernos rinden cuentas de sus acciones y decisiones ante otros poderes del Estado y ante la ciudadanía. En los regímenes democráticos contemporáneos, el Poder Ejecutivo no actúa de manera autónoma ni absoluta, sino que debe ser supervisado tanto por instituciones formales —como el Congreso de la Nación o el Poder Judicial— como por actores de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general (O'Donnell, 2004).

Este concepto se despliega en tres dimensiones complementarias. La *accountability* horizontal es aquella ejercida por los otros poderes del Estado, en particular el Legislativo y el Judicial, que tienen la facultad de fiscalizar, auditar y sancionar al Ejecutivo. La *accountability* vertical, por su parte, se vincula con el control que ejerce la ciudadanía mediante mecanismos institucionalizados o informales, tales como el acceso a la información pública, las elecciones, la protesta social o la movilización digital. Finalmente, algunos autores han identificado una *accountability* diagonal, que se da cuando la ciudadanía se vale de canales institucionales —como el Poder Judicial— para ejercer presión o control sobre el Ejecutivo (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Esta dimensión híbrida revela el entrecruzamiento creciente entre ciudadanía e institucionalidad estatal.

La rendición de cuentas es, en definitiva, un pilar del Estado de derecho y una condición esencial para evitar el abuso de poder, asegurar la transparencia gubernamental y robustecer la legitimidad del sistema democrático.

Importancia

La *accountability* democrática cumple funciones fundamentales en los sistemas políticos modernos. En primer lugar, establece límites al ejercicio del poder por parte del Ejecutivo, reduciendo el margen para decisiones arbitrarias o discrecionales. En segundo término, promueve la transparencia, al garantizar que la información sobre la gestión pública sea accesible y controlable por la ciudadanía. Además, refuerza la legitimidad del sistema democrático, ya que exige que los funcionarios respondan por sus actos frente a la sociedad que los eligió o los designó.

Al mismo tiempo, la existencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas contribuye a una administración pública más eficiente, dado que obliga a justificar decisiones, justificar presupuestos y optimizar recursos. Por último, genera confianza en las instituciones, un factor clave en contextos marcados por la desafección ciudadana, el descreimiento político o la polarización ideológica.

Desde una perspectiva más amplia, la *accountability* democrática no solo cumple funciones de control, sino que promueve una cultura política deliberativa. En ella, la toma de decisiones no se agota en la voluntad gubernamental, sino que se abre al escrutinio, la crítica y el debate público.

Características

Entre los rasgos distintivos de la *accountability* democrática se encuentran la existencia de una supervisión interinstitucional sistemática, que permite a distintos órganos del Estado controlar las acciones del Ejecutivo; la participación activa de la ciudadanía, que se expresa en su derecho a exigir información, cuestionar decisiones y demandar responsabilidades; y la articulación de mecanismos tanto formales como informales, que van desde auditorías estatales hasta denuncias periodísticas o manifestaciones públicas.

Asimismo, la rendición de cuentas no se limita a la fiscalización, sino que implica también la posibilidad de corrección y sanción ante actos irregulares. Esta lógica se asienta sobre el principio de transparencia: sin acceso a la información pública, no puede haber control efectivo. Por ello,

los sistemas democráticos requieren que la gestión gubernamental esté abierta al conocimiento, la interpretación y el cuestionamiento ciudadano.

Mecanismos institucionales y sociales

En la práctica, los mecanismos de *accountability* democrática se organizan en torno a dos grandes dimensiones: la institucional y la social. La primera corresponde a lo que se denomina *accountability* horizontal, en la que el control es ejercido por otros poderes del Estado. La segunda se vincula con la *accountability* vertical, en la que el control emana de la sociedad civil y de la ciudadanía organizada o no organizada.

En el plano institucional, el Congreso cumple un rol central al interpelar funcionarios, solicitar informes, conformar comisiones investigadoras y evaluar o modificar el presupuesto anual. A ello se suma la posibilidad de llevar adelante un juicio político para destituir a altos funcionarios que hayan cometido delitos en el ejercicio de sus funciones. Otro mecanismo importante de control legislativo es la revisión de los decretos de necesidad y urgencia (DNU), que deben ser considerados por la Comisión Bicameral Permanente y pueden ser rechazados por ambas cámaras.

El Poder Judicial, por su parte, puede declarar la inconstitucionalidad de leyes o decretos, aceptar acciones de amparo y habeas corpus en defensa de los derechos ciudadanos, investigar casos de corrupción e intervenir en la revisión legal de actos administrativos. En paralelo, existen organismos autónomos como la Defensoría del Pueblo, los tribunales de cuentas, la Auditoría General de la Nación o las fiscalías anticorrupción, que ejercen funciones de control externo y canalizan denuncias.

En el plano social, la ciudadanía puede participar en procesos de consulta popular, presupuestos participativos y audiencias públicas. En Argentina, estas últimas están reguladas por el Decreto 1172/2003, que establece el marco para que los ciudadanos expresen opiniones fundadas sobre decisiones administrativas de alto impacto. Los medios de comunicación y las redes sociales también constituyen herramientas poderosas para visibilizar prácticas indebidas, generar debate público y ejercer presión sobre el gobierno. Asimismo, organizaciones como Transparencia Inter-

nacional, CIPPEC o diversos observatorios de políticas públicas realizan tareas de monitoreo y análisis que contribuyen al control social del poder.

Los movimientos sociales y los sindicatos también cumplen un rol de vigilancia activa, al expresar demandas colectivas y visibilizar conflictos que, de otro modo, podrían quedar fuera de la esfera institucional.

Ejemplos

Existen numerosos ejemplos, tanto nacionales como internacionales, que ilustran la vigencia de los mecanismos de accountability democrática. Entre ellos, puede mencionarse el juicio político al presidente estadounidense Richard Nixon en 1974, que culminó en su renuncia tras el escándalo Watergate. En América Latina, el impeachment a Dilma Rousseff en Brasil (2016) es un caso paradigmático de control legislativo ejercido sobre el Ejecutivo. En Argentina, las interpelaciones a ministros y el tratamiento legislativo de los DNU forman parte del repertorio institucional de control.

Desde la dimensión social, puede citarse la investigación periodística de los Panama Papers en 2016, que reveló redes globales de corrupción. Asimismo, la Ley N° 27 275 de Acceso a la Información Pública en Argentina establece el derecho de todo ciudadano a solicitar datos del Estado. En Colombia, una consulta popular sobre medidas anticorrupción celebrada en 2018 logró movilizar a millones de ciudadanos e impulsar un debate profundo sobre la transparencia gubernamental.

Relación con otros conceptos

La accountability democrática se vincula de manera directa con el concepto de Estado de derecho, en tanto implica que todos los funcionarios públicos deben someterse al imperio de la ley. También guarda estrecha relación con la transparencia gubernamental, ya que la rendición de cuentas se basa en la posibilidad de acceder a información clara, oportuna y confiable.

A su vez, este concepto se articula con el federalismo fiscal, dado que en sistemas descentralizados es indispensable establecer mecanismos de control en todos los niveles de gobierno. Asimismo, tiene puntos de contacto con la noción de gobernanza democrática, en la medida en que esta enfatiza la participación, la apertura y la deliberación como principios

rectores. Finalmente, la *accountability* es clave en contextos donde se busca implementar políticas públicas basadas en evidencia o impulsar una gestión por resultados, ya que exige datos verificables y responsabilidad por los logros alcanzados.

Críticas y debates

Si bien la *accountability* democrática es un ideal normativo ampliamente compartido, su aplicación práctica presenta desafíos importantes. Uno de los principales problemas es la falta de independencia de los organismos de control. En muchos contextos, tanto en América Latina como en otras regiones, las auditorías, defensorías y fiscalías pueden estar capturadas por el poder político, lo que limita su eficacia e impide una supervisión objetiva.

Otro obstáculo recurrente es la dificultad de acceso a la información pública. A pesar de que muchas democracias han aprobado leyes en este sentido, en la práctica subsisten trabas burocráticas, discrecionalidades o vacíos normativos que impiden el control ciudadano real. La judicialización de la política también ha generado tensiones, ya que el Poder Judicial es utilizado muchas veces como una herramienta estratégica por actores políticos que buscan neutralizar a sus opositores.

En el plano social, existen asimetrías significativas en la capacidad de participación. Los grupos con mayores recursos económicos, legales o comunicacionales suelen tener mayor incidencia en los procesos de rendición de cuentas, generando un sesgo en la representación de intereses. A ello se suma la posibilidad de captura de algunos mecanismos sociales de control, como ocurre cuando ONG, fundaciones o medios operan en función de intereses partidarios.

Numerosos estudios han advertido sobre el fenómeno de la *accountability* simbólica, en la que se crean instancias de control sin consecuencias reales. Aunque se detectan irregularidades, las sanciones muchas veces no se materializan, lo que alimenta la sensación de impunidad. En este marco, el riesgo no es solo la ineficiencia, sino también el descrédito de los mecanismos de control como tales.

A estos desafíos se suma el surgimiento de nuevas formas de opacidad asociadas a los procesos de digitalización gubernamental. El avance de las tecnologías digitales ha planteado la necesidad de pensar una dimensión específica de rendición de cuentas: la *accountability* tecnológica. Esta requiere mecanismos para asegurar que las decisiones automatizadas —por ejemplo, aquellas mediadas por algoritmos o inteligencia artificial— sean comprensibles, auditables y responsables ante la ciudadanía. El carácter opaco de estos sistemas puede dificultar la atribución de responsabilidades y reducir la transparencia en áreas tan sensibles como la asignación de beneficios sociales, el acceso a servicios públicos o la toma de decisiones judiciales asistidas por software. Por ello, se ha comenzado a proponer una «rendición de cuentas algorítmica» (*algorithmic accountability*), que implica, entre otras cosas, la apertura del código fuente, la existencia de auditorías externas y el respeto a los derechos fundamentales en contextos digitales. Integrar esta dimensión es fundamental para adaptar la *accountability* democrática a los desafíos del siglo XXI.

Conclusión

La *accountability* democrática no es un simple complemento institucional ni una función marginal del Estado moderno: constituye una dimensión central para la sostenibilidad de la democracia, el fortalecimiento del Estado de derecho y la mejora de la calidad institucional. Su existencia implica que el poder no puede ejercerse sin límites ni consecuencias, y que los funcionarios públicos deben rendir cuentas por sus actos, decisiones y omisiones.

Un sistema sólido de rendición de cuentas contribuye a evitar abusos del Ejecutivo, promueve el respeto a los derechos fundamentales, mejora la gestión de los recursos públicos y habilita procesos deliberativos más amplios e inclusivos. Pero para que todo esto suceda, no basta con tener leyes o instituciones formales: se requiere independencia, transparencia, acceso real a la información, sanciones efectivas y, sobre todo, una ciudadanía activa, informada y empoderada.

La *accountability* democrática se construye, entonces, como una práctica cotidiana y como una cultura política. Es tanto un conjunto de normas como una actitud colectiva que exige responsabilidad a quienes ejercen

funciones de gobierno. En contextos marcados por la desconfianza institucional, la polarización política y la desigualdad estructural, fortalecer estos mecanismos se vuelve más necesario que nunca.

Bibliografía

- Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Fox, J. (2015). *Social accountability: What does the evidence really say?* *World Development*, 72, 346–361.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11–31.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. *Nueva Sociedad*, 181, 58–75.
- Santiso, C. (2001). *Accountability vertical e instituciones horizontales en América Latina*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 1–38.

53 Corrupción

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La corrupción es el abuso del poder público para el beneficio privado. Puede manifestarse en diversas formas, como sobornos, nepotismo, malversación de fondos, fraude y otras prácticas ilegales o antiéticas que distorsionan la gestión pública y erosionan la confianza en las instituciones (Rose-Ackerman, 1999).

Importancia

La corrupción impacta negativamente en el desarrollo económico, la calidad de la gobernanza y la equidad social. Socava la legitimidad de los gobiernos, reduce la eficiencia del aparato estatal y distorsiona la asignación de recursos públicos, afectando particularmente a los sectores más vulnerables (Johnston, 2005). Asimismo, debilita el tejido institucional, desincentiva la inversión productiva, favorece prácticas clientelares y perpetúa ciclos de impunidad. Su presencia sostenida mina la cohesión social y promueve el desencanto ciudadano con la democracia.

Características

La corrupción en la administración pública no puede comprenderse como un fenómeno individual o circunstancial, sino como el resultado de una interacción entre oportunidades estructurales e incentivos desbalanceados. Tal como señala Klitgaard (1988), cuando los beneficios derivados de prácticas corruptas superan a los riesgos de ser sancionado, la corrupción se vuelve una estrategia racional. Esta lógica se sintetiza en su conocida fórmula: $\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Rendición de cuentas}$, que ha sido ampliamente adoptada en los estudios sobre gobernanza y control institucional.

Más allá de los incentivos personales, la corrupción suele adquirir una naturaleza estructural y colectiva. No se trata únicamente de desvíos individuales, sino de prácticas sostenidas en el tiempo que involucran redes informales conformadas por funcionarios, empresarios y actores políticos. Estas redes no solo facilitan las prácticas ilícitas, sino que las

legitiman y reproducen al interior del sistema, creando una especie de «normalidad de lo ilegal» (De Graaf et al., 2010).

Este tipo de dinámicas se fortalece en contextos donde predominan la opacidad institucional y la baja rendición de cuentas. En entornos con escasos controles, procedimientos poco transparentes y ciudadanía sin acceso real a la información pública, se consolida una cultura de impunidad. Bajo estas condiciones, los actores estatales encuentran margen para actuar sin supervisión, lo que dificulta la implementación de reformas sostenibles.

Finalmente, la vulnerabilidad institucional es un factor determinante. Cuanto más débiles son las instituciones, mayor es la discrecionalidad que detentan los funcionarios públicos, y más sencillo resulta para actores particulares capturar áreas del Estado para su propio beneficio. Esta debilidad institucional —que puede expresarse en normas ambiguas, organismos sin independencia o baja profesionalización administrativa— crea un terreno fértil para el avance de intereses privados sobre el interés público.

Ejemplos

Diversos escándalos de corrupción a nivel internacional han dejado en evidencia las complejidades del fenómeno y sus efectos devastadores sobre la confianza pública, la legalidad y la eficiencia institucional. Uno de los casos más paradigmáticos en América Latina fue el de Lava Jato, en Brasil. Esta operación judicial dismanteló una red regional de corrupción que vinculaba a la empresa estatal Petrobras con un entramado de políticos y contratistas. A través de licitaciones manipuladas y sobornos sistemáticos, se financiaban campañas electorales y se desviaban fondos públicos. El caso no solo implicó a líderes nacionales, sino que tuvo repercusiones en varios países latinoamericanos, poniendo de manifiesto la dimensión transnacional de ciertas prácticas corruptas.

En Estados Unidos, el caso Enron constituyó un hito en materia de fraude corporativo. La empresa energética utilizó maniobras contables fraudulentas para ocultar deudas y falsear sus balances, generando un colapso financiero que afectó a miles de trabajadores e inversores. Este escándalo motivó una respuesta institucional a través de la promulgación de la Ley Sarbanes-Oxley en 2002, que estableció nuevos estándares para la

rendición de cuentas en el sector privado y fortaleció los mecanismos de supervisión financiera.

En el contexto argentino, los casos vinculados a obras públicas han sido recurrentes, particularmente durante la década de 2000. Diversos informes y causas judiciales han documentado prácticas como el direccionamiento de licitaciones, el pago de coimas a funcionarios y el uso sistemático de sobreprecios en proyectos de infraestructura, especialmente en áreas como la construcción vial y energética. Estos episodios revelan cómo el clientelismo, la captura estatal y la baja capacidad de control pueden combinarse para favorecer esquemas de corrupción estructural.

Relación con otros conceptos

La corrupción está estrechamente vinculada a la transparencia, entendida como apertura de la información pública y visibilidad de los actos de gobierno. La existencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), tanto vertical como horizontal, incrementa los costos políticos, administrativos y penales del comportamiento corrupto (Bovens, 2007).

También es clave el estado de derecho: donde las normas se aplican con firmeza e igualdad, las oportunidades de corrupción disminuyen. Además, políticas como la gestión de integridad pública, los códigos de ética, las declaraciones juradas, y el fortalecimiento de agencias anticorrupción independientes son fundamentales para prevenir y sancionar estas prácticas.

Finalmente, el acceso a tecnologías cívicas y plataformas de monitoreo digital ha reforzado la capacidad de control ciudadano.

Críticas y debates

Una línea de debate clásico ha sugerido que, en entornos altamente burocratizados, la corrupción podría funcionar como un «lubricante» para acelerar procedimientos. Esta tesis, propuesta por Huntington (1968), ha sido refutada por estudios empíricos (Mauro, 1995), que muestran que los costos institucionales, sociales y económicos de la corrupción superan ampliamente cualquier ganancia marginal de eficiencia.

También se debate si la corrupción es un problema cultural o estructural. Mientras algunas visiones enfatizan patrones sociales tolerantes con la ilegalidad, otras señalan que son los incentivos institucionales defectuosos los que permiten que florezca (Heidenheimer et al., 1989).

Desde una perspectiva integral, Estévez (2005) propone analizar la corrupción en tres dimensiones:

- Política: concentración de poder, impunidad y debilitamiento institucional.
- Económica: ineficiencia del gasto, fuga de recursos y distorsión del mercado.
- Social: profundización de desigualdades, cinismo cívico y desconfianza sistémica.

Más recientemente, el uso de datos abiertos, algoritmos y monitoreo automatizado (Fazekas & Kocsis, 2020) ha generado nuevas herramientas para detectar patrones de corrupción en compras públicas o nombramientos irregulares.

Conclusión

La corrupción es un fenómeno persistente y multidimensional que debilita la gobernabilidad democrática, afecta la equidad y compromete el desarrollo sostenible. Combatirla requiere más que voluntad: implica construir instituciones sólidas, establecer sistemas de integridad, fomentar la participación ciudadana activa y garantizar el cumplimiento efectivo de la ley.

El desafío es doble: prevenir la corrupción desde el diseño organizativo e institucional, y sancionar con firmeza los abusos cuando ocurren. Solo así se podrá avanzar hacia un Estado más transparente, responsable y legítimo ante la sociedad.

Bibliografía

Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework*. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.

- De Graaf, G., Von Maravić, P., & Wagenaar, P. (Eds.). (2010). *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*. Barbara Budrich Publishers.
- Estévez, A. M. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29), 43–85.
- Fazekas, M., & Kocsis, G. (2020). Uncovering high-level corruption: Cross-national corruption proxies using government contracting data. *British Journal of Political Science*, 50(1), 155–164.
- Heidenheimer, A. J., Johnston, M., & LeVine, V. T. (Eds.). (1989). *Political corruption: A handbook*. Transaction Publishers.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. Yale University Press.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712.
- Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Treisman, D. (2000). The causes of corruption: A cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76(3), 399–457.

Capítulo 8

Planificación y evaluación

54. Eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas

Por Mario Helfenstein

Definición

Los conceptos de eficiencia y eficacia ocupan un lugar central en la gestión pública contemporánea. La eficacia remite al grado en que una política o programa alcanza los objetivos previstos, mientras que la eficiencia se refiere a la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados para lograrlos. Esta distinción, aparentemente sencilla, implica diferencias fundamentales en la forma en que se conciben y evalúan las intervenciones estatales. Como sostiene Hintze (1999), la eficacia se mide por el cumplimiento de metas de cantidad y calidad, mientras que la eficiencia incorpora la dimensión económica del proceso: hacer lo mismo —o más— con menos. En el contexto público, donde no siempre rige una lógica de rentabilidad, ambas dimensiones adquieren una densidad particular que las distingue de su aplicación en el sector privado.

Importancia

En un escenario de demandas crecientes y recursos limitados, la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia ha sido uno de los motores de las reformas del Estado desde fines del siglo XX. Estas nociones pasaron a ocupar un rol estratégico no solo en el diseño de políticas públicas, sino también en los discursos legitimadores del accionar estatal. A diferencia del sector privado, donde la rentabilidad financiera actúa como medida común del éxito, el Estado enfrenta la necesidad de alcanzar múltiples objetivos —muchos de ellos cualitativos, conflictivos o imposibles de reducir a cifras—. Por eso, como advierten Pollitt y Bouckaert (2011), la eficiencia y la eficacia en el sector público deben comprenderse como parte de una lógica más amplia, que articula criterios técnicos con principios democráticos, derechos ciudadanos y valores públicos. En América Latina, autores como Oszlak (2005) han resaltado la necesidad de superar una visión instrumental de la eficiencia que no contemple el contexto institucional, la cultura administrativa y las desigualdades estructurales que condicionan el accionar del Estado.

Características

La eficacia en el sector público implica alcanzar los fines propuestos, tales como reducir la pobreza, aumentar la cobertura de salud o mejorar el acceso a la educación. No se trata solo de hacer cosas, sino de hacer las cosas correctas. La eficiencia, en cambio, se vincula con el uso racional de los recursos en la producción de bienes o servicios públicos. Es eficaz, por ejemplo, un hospital que atiende el número esperado de pacientes con la calidad prevista. Será eficiente si, además, lo hace utilizando de manera óptima sus recursos financieros, humanos y materiales. Sin embargo, alcanzar ambos objetivos de forma simultánea no es siempre posible, y muchas veces existen tensiones entre uno y otro. Un operativo de emergencia puede ser eficaz en resolver rápidamente una situación crítica, aunque resulte ineficiente en términos de costo-beneficio. En este sentido, Bozeman (2007) recuerda que no todo lo que es eficiente tiene valor público, y no todo lo que tiene valor público puede reducirse a una lógica de eficiencia. Para que la eficiencia sea significativa en el sector público, debe estar subordinada al cumplimiento de fines colectivos, como la equidad, la inclusión o la justicia distributiva.

Ejemplos

La implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) en la administración pública argentina es un ejemplo concreto de cómo la digitalización puede mejorar la eficiencia organizacional al reducir tiempos, evitar trámites redundantes y optimizar el uso de recursos. Pero su eficacia real solo puede evaluarse si esta herramienta contribuye efectivamente a resolver las necesidades de los ciudadanos. Otro caso es el de la gestión por resultados, que implica la vinculación directa entre los recursos asignados y el cumplimiento de metas específicas. En este modelo, no basta con justificar el gasto: debe demostrarse su impacto social. La experiencia del ANSES durante las últimas décadas muestra cómo esta lógica se ha aplicado de manera más o menos sistemática, integrando mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación (Helfenstein, 2023). A nivel regional, Longo (2019) ha documentado cómo diversas experiencias subnacionales en América Latina han logrado conjugar eficiencia operativa con resultados de alto impacto social, gracias a sistemas de monitoreo y evaluación adaptados a los contextos institucionales locales.

Relación con otros conceptos

La noción de eficiencia y eficacia se entrelaza con otros conceptos clave de la administración pública. La gestión por resultados, por ejemplo, articula ambas dimensiones al establecer metas claras, indicadores de desempeño y una lógica de rendición de cuentas. La evaluación de políticas públicas, a su vez, utiliza la eficacia y la eficiencia como criterios esenciales para valorar el éxito o fracaso de una intervención. También se vinculan con el concepto de *accountability*, ya que la ciudadanía exige no solo que el Estado actúe, sino que lo haga bien y con el menor costo posible. Por último, estas categorías están profundamente imbricadas con las discusiones sobre burocracia, gobernanza y cultura organizacional, dado que su implementación exige capacidades técnicas, liderazgo político y sistemas de información adecuados.

Críticas y debates

Diversos autores han señalado los riesgos de una aplicación reduccionista o tecnocrática de estos conceptos. En particular, se advierte sobre el peligro de privilegiar la eficiencia en detrimento de otros valores públicos como la equidad, la participación o la justicia social. Como sostiene Moore (1995), la eficiencia solo es deseable cuando está al servicio del valor público, entendido como la producción de beneficios colectivos que trascienden los intereses individuales. Este valor público se construye en la interacción entre funcionarios, ciudadanos y contextos institucionales, y no puede definirse únicamente desde la perspectiva del ahorro o la optimización técnica. Además, muchos resultados relevantes del accionar público —como la confianza ciudadana, la cohesión social o la igualdad de oportunidades— no pueden medirse fácilmente, lo que pone en cuestión la posibilidad de evaluar la eficacia en términos puramente cuantitativos. Pollitt y Bouckaert (2011) destacan también que los intentos de importar modelos de eficiencia del sector privado al sector público han tenido resultados ambiguos, en parte porque los objetivos del Estado no son unívocos ni homogéneos, y porque su desempeño está condicionado por factores políticos, institucionales y culturales.

Asimismo, algunos enfoques contemporáneos, como el de Osborne (2010), proponen superar la mirada tradicional centrada únicamente en la eficiencia interna de las organizaciones públicas, incorporando el concepto

de co-producción de servicios públicos. Este enfoque enfatiza la interacción entre los ciudadanos y el Estado en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, resaltando que la eficacia y la legitimidad de los servicios dependen en gran medida de esta colaboración. Desde esta perspectiva, el valor público no se genera exclusivamente desde dentro del aparato burocrático, sino que emerge de procesos interactivos y relacionales que implican a múltiples actores. La eficiencia, en consecuencia, no puede entenderse sin considerar también la capacidad de respuesta del Estado a las expectativas y experiencias de la ciudadanía.

Conclusión

La eficiencia y la eficacia deben ser concebidas como dimensiones complementarias de una gestión pública orientada al bien común. En lugar de optar por una en detrimento de la otra, el desafío es construir capacidades institucionales que permitan articular ambas, sin renunciar a los principios normativos que fundan la acción estatal. Como lo muestra la experiencia argentina, es posible avanzar en la modernización del Estado sin sacrificar su vocación social ni su función reguladora. Pero para ello se requiere una mirada estratégica que supere la lógica del recorte por la del fortalecimiento institucional, combinando herramientas de planificación, evaluación, digitalización y descentralización inteligente. Solo así podremos contar con Estados que sean, al mismo tiempo, técnicamente competentes, socialmente legítimos y políticamente responsables.

Bibliografía

- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Helfenstein, M. (2023). *El modelo gerencial en la administración pública: Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: El caso ANSES*. Editorial UNLZ.
- Hintze, J. (1999). *Control y evaluación de gestión y resultados*. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). Recuperado de <http://www.top.org.ar/publicac.htm>
- IESE Business School. (2017). *Los cuatro pilares de la eficiencia en el sector público*. IESE Insight. Recuperado de <https://www.iese.edu/es/insight/articulos/eficiencia-sector-publico-cuatro-pilares/>

- Longo, F. (2019). *Gestión pública para resultados en América Latina: Logros y desafíos en gobiernos subnacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Oszlak, O. (2005). Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. *CLAD Reforma y Democracia*, (33), 1–22.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – New public management, governance, and the Neo-Weberian state* (3.^a ed.). Oxford University Press.

55 Planes estratégicos

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

La planificación estratégica en la administración pública es un proceso sistemático y estructurado mediante el cual los organismos estatales definen objetivos de mediano y largo plazo, identifican prioridades y diseñan estrategias para alcanzar metas gubernamentales que promuevan el desarrollo social, económico y político de una nación o comunidad. Lejos de ser una mera formalidad técnica, constituye una herramienta clave para orientar la acción estatal en contextos complejos y cambiantes.

Al permitir ordenar decisiones, establecer metas medibles y proyectar políticas más allá de los ciclos electorales, la planificación estratégica contribuye a una gestión pública más eficaz, eficiente, transparente y coherente. Además, facilita la coordinación entre distintos niveles y sectores del Estado, garantizando que los esfuerzos institucionales no se dupliquen ni se contradigan.

Objetivos

La planificación estratégica cumple una función estructurante en la administración pública. Permite al gobierno construir una visión de futuro, traducida en metas claras y prioridades políticas que guían la toma de decisiones. A través de este proceso, se orienta el desarrollo del país o región de forma ordenada, al tiempo que se mejora la asignación de recursos públicos, favoreciendo aquellos sectores que pueden generar mayor impacto social y económico.

Uno de sus propósitos centrales es la optimización del gasto público, ya que ayuda a focalizar inversiones y evitar desperdicios. Asimismo, promueve la coherencia institucional al alinear planes, programas y presupuestos. Además, incorpora mecanismos de seguimiento y evaluación que permiten monitorear resultados y realizar ajustes durante la implementación.

Características

La planificación estratégica no se limita a redactar documentos: apunta a generar transformaciones reales y sostenibles en el tiempo. Se caracteriza por estar orientada a resultados, por lo que incluye indicadores e instrumentos que permiten medir el impacto de las políticas públicas.

La participación de los actores sociales es un componente cada vez más relevante. Incluir a la ciudadanía, al sector privado y a organizaciones de la sociedad civil en el diagnóstico y diseño de estrategias contribuye a fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas y a garantizar que respondan a las demandas sociales reales.

Otra característica clave es su flexibilidad. Si bien establece metas de largo plazo, debe poder adaptarse a nuevos contextos, emergencias o cambios de prioridades, sin perder de vista los objetivos centrales. Esta capacidad de adaptación resulta fundamental en entornos inestables o en procesos de cambio acelerado.

Por último, toda planificación estratégica eficaz se basa en un análisis profundo del entorno. Esto implica evaluar tanto factores internos (como capacidades institucionales, recursos humanos y financieros) como factores externos (como la coyuntura económica, la conflictividad social o el escenario internacional).

Etapas del proceso de planificación estratégica

Aunque los modelos pueden variar, el proceso de planificación estratégica suele desarrollarse en siete etapas fundamentales:

- 1 Diagnóstico inicial: análisis de la situación actual mediante herramientas como el FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).
- 2 Definición de la misión y visión: la misión identifica el propósito de la organización o área, mientras que la visión expresa el estado deseado a futuro.
- 3 Formulación de objetivos estratégicos: se fijan metas concretas, específicas y medibles que guían el accionar del Estado.

- 4 Diseño de estrategias: se establecen las líneas de acción y políticas necesarias para alcanzar los objetivos.
- 5 Elaboración de planes operativos: se determinan responsables, plazos, recursos y actividades específicas.
- 6 Implementación: ejecución de las acciones a través de programas, proyectos y servicios.
- 7 Monitoreo y evaluación: se miden avances y resultados, permitiendo ajustes y correcciones en la estrategia.

Importancia

La planificación estratégica es un componente central de la modernización de la gestión pública. Permite mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, evitando superposiciones entre organismos y garantizando que las acciones de gobierno respondan a una lógica común.

También favorece la rendición de cuentas, ya que incorpora mecanismos que permiten a la ciudadanía conocer, evaluar y controlar la acción gubernamental. En un entorno democrático, este vínculo entre planificación y transparencia es esencial para fortalecer la confianza en las instituciones.

Otro aporte clave de la planificación es su capacidad para responder ante escenarios cambiantes. Un Estado que planifica estratégicamente puede anticiparse, adaptarse y corregir sus acciones sin improvisar. Además, cuando la planificación incorpora criterios de sostenibilidad, promueve decisiones que equilibran las dimensiones social, económica y ambiental del desarrollo.

Ejemplos

Uno de los marcos más reconocidos a nivel internacional es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por numerosos países, incluida Argentina, como guía para la formulación de políticas públicas en áreas clave como salud, educación, igualdad de género y cambio climático.

En el plano nacional, el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (PNACM) articula acciones públicas orientadas a reducir

el impacto ambiental de diversas actividades, integrando objetivos de desarrollo sostenible.

Asimismo, el Plan Estratégico Nacional «Argentina 2030» propuso metas estructurales en áreas como salud, innovación, educación, agroindustria y medio ambiente. En el sector productivo, destaca el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020–2030, que busca impulsar la competitividad y sostenibilidad del agro argentino. A nivel subnacional, experiencias como el Plan Estratégico Córdoba 2025 representan esfuerzos por alinear la planificación provincial con objetivos de desarrollo económico y social territorialmente pertinentes.

Problemas comunes en la planificación estratégica

Pese a su valor, la planificación estratégica suele enfrentar importantes obstáculos. Uno de los más frecuentes es la falta de continuidad institucional. Los cambios de gobierno muchas veces implican la desactivación de planes vigentes o el diseño de nuevos sin evaluar los anteriores, lo que interrumpe procesos en marcha y genera ineficiencia.

Otro problema radica en las limitaciones presupuestarias, que impiden ejecutar adecuadamente los planes formulados. A esto se suma la fragmentación institucional, que genera superposición de funciones, falta de coordinación entre niveles de gobierno y dificultades para implementar estrategias integrales.

También es habitual que la participación ciudadana sea limitada o meramente formal, lo que reduce la legitimidad de los planes y su anclaje social. Por último, cabe mencionar un fenómeno no menor: la instrumentalización simbólica de la planificación estratégica. En algunos contextos, los planes se elaboran para cumplir con requisitos formales o como ejercicio de marketing político, sin intención real de ser ejecutados, monitoreados ni evaluados.

Relación con otros conceptos

La planificación estratégica está directamente relacionada con el diseño y la implementación de políticas públicas, ya que actúa como marco orientador de las acciones estatales. También se vincula con la gestión

pública orientada a resultados, al requerir objetivos claros, indicadores de desempeño y sistemas de evaluación de impacto.

Por su naturaleza, se articula con el concepto de presupuesto público, ya que para que un plan sea viable necesita contar con una asignación de recursos coherente con sus prioridades. Finalmente, guarda estrecha relación con la modernización del Estado, entendida como la búsqueda de una administración más eficiente, transparente, participativa y orientada al desarrollo sostenible.

Conclusión

Los planes estratégicos son herramientas fundamentales para mejorar la calidad de la gestión pública, orientar el uso de los recursos y promover políticas públicas eficaces, inclusivas y sostenibles. Su utilidad radica en que permiten definir metas de largo plazo, alinear esfuerzos institucionales, anticipar escenarios y evaluar resultados de forma estructurada.

Sin embargo, para que sean efectivos, requieren de varios factores: continuidad política que les dé estabilidad, participación ciudadana que les brinde legitimidad y capacidad institucional que garantice su implementación. También es necesario un compromiso real con la evaluación y la rendición de cuentas, así como la voluntad de evitar que la planificación se convierta en un ritual vacío.

En definitiva, planificar estratégicamente no es solo diseñar el futuro desde un escritorio: es una práctica compleja, transversal y política que, cuando se toma en serio, puede contribuir decisivamente a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo equitativo.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5849>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/redesoc/portal/publicaciones/ficha/?id=1509>

- Grindle, M. (2007). *Going local: Decentralization, democratization, and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Free Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Objetivos y lineamientos de planificación global*. Recuperado de <https://sdgs.un.org/goals>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Planificación estratégica institucional para el sector público en América Latina*.

56 Diferencia entre política pública, programa público y proyecto

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

Los conceptos de política pública, programa público y proyecto público son fundamentales en la gestión y planificación del sector público. Aunque están interrelacionados, cada uno posee características, alcances y funciones específicas que los distinguen. En términos generales, una política pública establece objetivos generales y prioridades del Estado para resolver problemas sociales, mientras que un programa público operacionaliza esas políticas en acciones estructuradas. Para finalizar, un proyecto público concreta esas acciones en intervenciones específicas.

Importancia

Distinguir entre los distintos niveles de planificación en la gestión pública es clave para asegurar que los recursos sean utilizados de manera eficiente y efectiva. Esta diferenciación no solo permite una mejor asignación del presupuesto, evitando solapamientos y optimizando el uso de fondos, sino que también posibilita una planificación a diferentes escalas temporales, asegurando que las políticas tengan continuidad a lo largo del tiempo.

Además, comprender estos niveles facilita la evaluación del impacto de las acciones estatales en los distintos ámbitos de gobierno, permitiendo ajustar estrategias cuando sea necesario. Asimismo, ayuda a coordinar a diversas instituciones y actores, garantizando que todas las intervenciones sigan una lógica coherente y alineada con los objetivos generales del Estado.

Diferencias entre política pública, programa público y proyecto público

Política pública

Las políticas públicas son el punto de partida de la planificación estatal. Se trata de un conjunto de decisiones y acciones estratégicas adoptadas por el gobierno para abordar problemas sociales y mejorar la calidad de vida de la población. Estas políticas establecen un marco regulador y financiero

que orienta la intervención gubernamental en áreas clave como la salud, la educación o la seguridad.

- Alcance amplio y estratégico: definen las grandes prioridades y líneas de acción del gobierno.
- Horizonte de largo plazo: sus efectos pueden extenderse durante años o incluso décadas.
- Enfoque integral: involucran a múltiples sectores y actores en su implementación.
- Función directriz: sirven de base para el diseño de programas y proyectos específicos.

Ejemplo: la *Política Nacional de Inclusión Digital*, cuyo objetivo es garantizar el acceso equitativo a la tecnología en el ámbito educativo.

Programa público

Si la política pública es la gran estrategia, los programas públicos son los instrumentos que la vuelven operativa. Se trata de conjuntos organizados de acciones y recursos diseñados para alcanzar objetivos más concretos dentro del marco de una política general. En otras palabras, traducen las grandes directrices en intervenciones más específicas y focalizadas.

- Nivel intermedio de planificación: actúan como un puente entre la política pública y los proyectos concretos.
- Enfoque sectorial o territorial: pueden dirigirse a sectores específicos o a grupos poblacionales determinados.
- Temporalidad definida: suelen ejecutarse en el mediano plazo, con plazos de implementación establecidos.
- Estructura organizada: se componen de múltiples proyectos interconectados.

Ejemplo: dentro de la *Política Nacional de Inclusión Digital*, el *Programa de Conectividad Escolar* busca llevar internet de alta velocidad a escuelas rurales y a zonas urbanas con menor acceso a la tecnología.

Proyecto público

Los proyectos públicos representan la materialización más concreta de una política. Son intervenciones puntuales y acotadas en el tiempo, diseñadas para resolver problemas específicos dentro de un programa público más amplio.

- **Objetivo específico y medible:** buscan resultados tangibles y verificables.
- **Temporalidad limitada:** tienen un inicio y un final claramente definidos.
- **Autonomía operativa:** aunque forman parte de un programa, pueden ejecutarse de manera independiente.
- **Asignación de recursos precisa:** cuentan con un presupuesto y un equipo de ejecución determinado.

Ejemplo: Como parte del *Programa de Conectividad Escolar*, el proyecto *Instalación de Redes de Internet en Escuelas de la Provincia de Misiones* tiene como meta conectar 100 escuelas rurales a internet de alta velocidad en el plazo de 12 meses.

Relación y diferencias claves

Aspecto	Política pública	Programa público	Proyecto público
Alcance	General y estratégico	Específico dentro de una política pública	Muy específico dentro de un programa
Temporalidad	Largo plazo	Mediano a largo plazo	Corto a mediano plazo
Objetivo	Establecer metas generales y prioridades	Traducir la política en estrategias concretas	Ejecutar acciones puntuales
Relación jerárquica	Marco general de referencia	Depende de la política pública	Depende de un programa
Ejemplo	Política Nacional de Inclusión Digital	Programa de Conectividad Escolar	Instalación de Redes de Internet en Escuelas de Misiones

Relación entre política pública, programa y proyecto

- Política pública: define el «qué» (objetivos generales y prioridades del Estado).
- Programa público: determina el «cómo» (acciones y estrategias organizadas para alcanzar los objetivos de la política).
- Proyecto público: especifica el «qué hacer» (acciones concretas que materializan el programa).

Esta estructura jerárquica garantiza una planificación coherente y permite abordar problemas sociales de forma integral y sistemática.

Críticas y debates

A pesar de su importancia, la implementación de políticas públicas enfrenta diversos problemas que pueden afectar su eficacia y continuidad. Uno de los problemas más comunes es que muchas iniciativas quedan en el plano discursivo, sin traducirse en programas y proyectos concretos que generen un impacto real en la sociedad.

Además, la falta de coordinación entre distintas instituciones puede provocar una superposición de programas, lo que no solo diluye esfuerzos, sino que también genera un desperdicio de recursos que podrían haberse utilizado de manera más eficiente.

Otro problema clave es la sostenibilidad de los programas y proyectos a lo largo del tiempo. Muchas iniciativas dependen de la voluntad de gobiernos específicos y corren el riesgo de ser discontinuadas con los cambios de gestión, lo que interrumpe los avances logrados y afecta a quienes se benefician de estas políticas.

Por último, uno de los mayores obstáculos es la dificultad para evaluar el impacto de estas acciones. Sin mecanismos claros de seguimiento y medición, resulta complicado determinar si los programas realmente están cumpliendo sus objetivos y generando mejoras en la calidad de vida de la población.

Conclusión

Comprender la diferencia entre política pública, programa público y proyecto público es clave para lograr una gestión estatal eficiente, coherente y orientada a resultados. Estos tres niveles de planificación conforman una estructura jerárquica que, si se articula correctamente, permite traducir las grandes prioridades del Estado en acciones concretas con impacto real sobre la sociedad.

Las políticas públicas funcionan como la brújula del gobierno, estableciendo el marco estratégico que define los objetivos de desarrollo y las prioridades sociales. Sobre esta base, los programas públicos organizan los recursos, actores e intervenciones necesarias para alcanzar esos objetivos de forma estructurada y sostenible. Finalmente, los proyectos públicos materializan esas estrategias en acciones específicas, con metas precisas, plazos definidos y presupuestos asignados.

Sin embargo, esta cadena solo produce resultados si existe coherencia y continuidad entre sus eslabones. Una política sin programas que la desarrollen queda en el plano del discurso. Un programa sin proyectos implementados carece de ejecución. Y un proyecto sin inserción en una política más amplia puede resultar fragmentado o inconexo.

Por ello, fortalecer la articulación entre políticas, programas y proyectos no es un ejercicio técnico, sino una condición fundamental para que el Estado actúe de forma eficaz, genere valor público y logre transformaciones duraderas. La planificación inteligente, intergubernamental y basada en evidencia debe integrar estos tres niveles en una lógica común, capaz de responder a los desafíos del presente con visión de largo plazo.

Bibliografía

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). (2012). *Planificación de políticas, programas y proyectos especiales*. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1419.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*.

57 Evaluación de políticas públicas

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La evaluación de políticas públicas es un proceso a través del cual el Estado y distintos actores recolectan, analizan y valoran información para emitir un juicio sobre el diseño, la implementación y los resultados de una política, un programa o un proyecto. No se trata solo de medir resultados, sino de reflexionar sobre lo que se hizo, cómo se hizo y qué efectos tuvo en la sociedad. El objetivo central es mejorar las políticas, rendir cuentas ante la ciudadanía y generar aprendizajes que permitan hacer las cosas cada vez mejor (CAF, 2016; Feinstein, 2007).

Ahora bien, evaluar una política pública nunca es un acto neutro ni puramente técnico. La evaluación siempre está inserta en un entramado de intereses, creencias y disputas políticas. Desde la perspectiva del Advocacy Coalition Framework (Sabatier y Weible, 2014), distintos grupos interpretan los resultados según sus propios valores y objetivos.

Carlos Matus (2021) suma una mirada interesante al señalar que evaluar es, en sí mismo, un acto de gobierno. Es parte del «juego social» donde los actores enfrentan problemas difíciles y escenarios de mucha incertidumbre. Para Matus, evaluar es decidir y gobernar en contextos donde no todo es blanco o negro.

Aaron Wildavsky (1987) también aporta una reflexión potente: la idea de éxito o fracaso de una política está fuertemente condicionada por la cultura política y las instituciones de cada sociedad. Lo que para un país puede ser un éxito rotundo, para otro puede no tener ningún valor.

Evert Vedung (1997, 2023) ofrece una definición amplia y profunda. Para él, la evaluación es la valoración cuidadosa del mérito, la importancia o el valor de las intervenciones gubernamentales, incluyendo su contenido, administración, producción y efectos. Vedung deja en claro que evaluar no es solo recolectar datos, sino también aplicar criterios de valor para sacar conclusiones que sirvan en futuras decisiones políticas.

Importancia

La evaluación de políticas públicas es fundamental si queremos mejorar el funcionamiento del Estado y fortalecer la democracia. Gracias a ella podemos saber qué se hizo, cómo se hizo y qué resultados se lograron. Pero, además, la evaluación permite enriquecer el debate público y darle a la ciudadanía herramientas para exigir transparencia y mejores resultados.

Desde la mirada de Sabatier y Weible (2014), la evaluación es un insumo clave para el aprendizaje de políticas públicas. Es la manera de ajustar el rumbo cuando algo no funciona y de consolidar aquello que sí da resultados. Matus (2021) refuerza esta idea al sostener que evaluar es parte de la capacidad de gobernar estratégicamente.

Vedung (2023) agrega un punto central: la evaluación solo tiene sentido si sus resultados son usados. Evaluar para que los informes se queden guardados en un cajón no sirve. La evaluación debe impactar en la toma de decisiones, iluminar aprendizajes y legitimar —o cuestionar— las políticas existentes.

Además de todo esto, la evaluación es un mecanismo clave para identificar brechas entre las intenciones de la política y sus resultados reales. Nos ayuda a entender por qué las cosas no salen como se planearon y a fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones públicas.

Características

Una de las primeras cosas que hay que entender es que la evaluación de políticas públicas no es lineal ni sencilla. Se trata de un proceso multidimensional que abarca desde el diseño de la política hasta sus impactos, incluyendo también los efectos que nadie había previsto.

La evaluación está profundamente condicionada por el contexto político, social y económico. Como advierte Matus (2021), ninguna política ni evaluación existe en el vacío. Hay que mirar las capacidades reales de quienes implementan la política y entender las limitaciones del entorno.

También es importante asumir que la evaluación es un acto político. Cada actor interpreta los resultados desde sus propios intereses y valores, tal

como plantea Wildavsky (1987). Esto explica por qué una misma evaluación puede ser usada tanto para defender una política como para atacarla.

Vedung (1997, 2023) aporta una tipología muy útil para entender la diversidad de usos que puede tener la evaluación. Según él, la evaluación puede tener un uso instrumental cuando sirve directamente para tomar decisiones; un uso conceptual cuando amplía ideas y percepciones; o un uso legitimador cuando respalda o debilita una política. También puede usarse de manera táctica, para dilatar o evitar decisiones; de forma ritual, solo para cumplir con el expediente; o con un sentido constitutivo, ayudando a crear nuevas realidades y consensos políticos.

La evaluación también se caracteriza por su complejidad metodológica. No siempre es fácil atribuir los cambios en la realidad a la política que se está evaluando, porque en el medio operan muchos otros factores.

Ejemplos

En América Latina, las evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas son un buen ejemplo. No solo se midió si esos programas ayudan a reducir la pobreza, sino también sus efectos sobre la salud, la educación y la autonomía de las familias. En muchos casos, esas evaluaciones fueron interpretadas de manera muy distinta por actores políticos, técnicos y los propios beneficiarios.

Las políticas ambientales también ofrecen ejemplos muy claros. Los mismos datos de una evaluación pueden ser usados por sectores pro-desarrollo para minimizar riesgos, mientras que los ambientalistas los usan para remarcar la necesidad de proteger los recursos naturales (Sabatier y Weible, 2014).

El informe PISA, que compara sistemas educativos de distintos países, es otro caso de evaluación que genera debates y reacciones diversas. Lo mismo ocurre con los informes de la OCDE sobre cooperación internacional, que aplican criterios como impacto, eficacia y sostenibilidad.

En Argentina, programas como el Plan Nacional Alimentar o el Progresar también han sido objeto de evaluaciones, donde se analizó si lograban mejorar la seguridad alimentaria o aumentar la retención escolar.

Vedung (2023) recuerda que, en no pocas ocasiones, las evaluaciones son usadas de manera táctica para ganar tiempo o de forma ritual, solo para cumplir con una obligación sin intención real de cambiar nada.

Relación con otros conceptos

La evaluación de políticas públicas está íntimamente relacionada con la planificación, el monitoreo y la rendición de cuentas. Sin evaluación, es muy difícil saber si las políticas realmente cumplen con sus objetivos y si los recursos públicos se usan de manera efectiva.

La evaluación también es clave para el aprendizaje organizacional y el fortalecimiento de la capacidad de gobierno. Matus (2021) lo plantea con claridad: gobernar implica evaluar y aprender de la experiencia para mejorar en cada ciclo.

Además, la evaluación se cruza con la gestión por resultados, la transparencia, la participación ciudadana y la gobernanza. Es un puente entre la acción del gobierno y el control social sobre lo que se hace con los recursos y en nombre del interés público.

Por otro lado, la evaluación también se relaciona con la investigación social, porque comparte muchas de sus herramientas y métodos. Pero a diferencia de la investigación académica, la evaluación tiene un objetivo claramente práctico: mejorar las políticas públicas.

Críticas y debates

Uno de los grandes debates sobre la evaluación tiene que ver con el riesgo de que se convierta en un simple trámite. Muchas veces, los gobiernos hacen evaluaciones solo para cumplir con una exigencia de algún organismo internacional o para justificar decisiones ya tomadas, sin que haya una intención real de aprender o de cambiar algo.

Otra crítica fuerte es la tendencia a despolitizar la evaluación, presentándola como un ejercicio técnico y neutro. Pero como ya vimos, evaluar es siempre un acto político, donde se disputan sentidos y se juegan intereses.

La dificultad para atribuir resultados a una política específica también es un tema de debate. En contextos tan complejos como los de América Latina, no es fácil saber si los cambios que vemos se deben a la política pública o a otros factores externos.

Vedung (1997, 2023) también advierte sobre el peligro de la evaluación como ritual vacío. Es decir, cuando se hace solo porque la normativa lo exige, pero nadie toma en cuenta los resultados. En esos casos, la evaluación pierde todo su sentido y se convierte en una mera formalidad.

Además, existe la preocupación por la falta de independencia de los evaluadores. Cuando quienes evalúan dependen directamente de los responsables de la política, es difícil garantizar la objetividad y la credibilidad del proceso.

Conclusión

La evaluación de políticas públicas es una herramienta indispensable para mejorar la calidad del Estado y fortalecer la democracia. No se trata solo de medir, sino de reflexionar, aprender y tomar mejores decisiones.

Incorporar las miradas de Matus, Wildavsky, Vedung y el enfoque de las coaliciones permite entender la evaluación como algo mucho más rico que una simple técnica. Evaluar es, en el fondo, un acto de gobierno, una práctica política y un espacio de aprendizaje colectivo.

En América Latina, todavía queda mucho camino por recorrer para consolidar una verdadera cultura de la evaluación. Pero avanzar en esa dirección es fundamental si queremos construir Estados más efectivos, más transparentes y más capaces de aprender de sus propios errores y aciertos.

Bibliografía

- CAF. (2016). *La evaluación de políticas: Fundamentos conceptuales y analíticos* (R. Martínez Nogueira, Comp.). Caracas: CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.
- Feinstein, O. (2007). La evaluación pragmática de políticas públicas. *Revista ICE*, (836), 9–31.
- Ligero Lasa, J. A. (2011). *Dos métodos de evaluación: criterios y teoría del programa*. Madrid: CEU Ediciones del Centro de Estudios de la Cooperación, Fundación Universitaria San Pablo.
- Matus, C. (2021). *Teoría del juego social* (2.ª ed.). Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús.
- Picciotto, R. (2016). La independencia de la evaluación en las organizaciones. En R. Martínez Nogueira (Ed.), *La evaluación de políticas: Fundamentos conceptuales y analíticos* (pp. 331–348). Caracas: CAF.
- Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., Del Villar, A., Zaltsman, A., & Krause, P. (2006). *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process* (3rd ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.
- Vedung, E. (2023). Una tipología de los doce usos de la evaluación. *Cuadernos del CEDEOP*, (28). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing preferences by constructing institutions: A cultural theory of preference formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3–22. <https://doi.org/10.2307/1960776>

58 Evaluación de programas

Por Jorge Arias Almonacid

Definición

La evaluación de programas en el sector público es un proceso sistemático que busca medir el desempeño, los resultados y el impacto de las políticas, programas y proyectos implementados por el Estado. Su objetivo principal es determinar en qué medida estas intervenciones logran los objetivos planteados y contribuyen al bienestar de la sociedad.

En Argentina, la evaluación de programas está regulada por normativas nacionales y vinculada a marcos de planificación estratégica, promoviendo la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

Importancia

La evaluación de programas desempeña un papel fundamental en la gestión pública, ya que permite medir el impacto de las políticas y garantizar un uso eficiente de los recursos estatales. Uno de sus principales aportes es que facilita la rendición de cuentas, brindando a la ciudadanía información clara sobre cómo se administran los fondos públicos y qué resultados concretos se han logrado.

Además, cumple una función esencial en la mejora continua de los programas, ya que permite identificar aciertos y debilidades, ofreciendo insumos clave para optimizar su diseño y ejecución. Gracias a este proceso, las decisiones gubernamentales pueden basarse en datos objetivos, lo que favorece una gestión más eficiente y orientada a resultados.

Otro de sus beneficios es que fortalece la transparencia, al demostrar un compromiso con la eficiencia y la efectividad en la administración pública. La existencia de evaluaciones rigurosas genera mayor confianza en las instituciones y en las políticas implementadas.

Por último, la evaluación garantiza que los programas se mantengan alineados con los objetivos estratégicos del país y con compromisos internacionales. De esta manera, se convierte en una herramienta indis-

pensable para asegurar que las iniciativas gubernamentales cumplan con las metas establecidas.

Características

La evaluación de políticas públicas presenta un conjunto de características que la distinguen como una herramienta fundamental para mejorar la gestión estatal. Una de sus notas centrales es la integralidad, ya que no se limita a un solo aspecto del programa evaluado, sino que abarca su diseño, su implementación, los resultados alcanzados y el impacto generado en la sociedad. Esta mirada amplia permite comprender no solo si se lograron los objetivos, sino también cómo y por qué se produjeron determinados resultados.

La participación constituye otro rasgo esencial. En el proceso de evaluación suelen involucrarse diversos actores, entre ellos funcionarios públicos responsables de la ejecución, beneficiarios directos de las políticas y expertos en evaluación. Esta multiplicidad de perspectivas enriquece el análisis y permite capturar dimensiones que podrían pasar inadvertidas en una mirada exclusivamente técnica.

Una evaluación rigurosa se basa siempre en la evidencia. Para fundamentar sus conclusiones, utiliza datos cuantitativos y cualitativos, combinando la medición estadística con la interpretación contextual. De este modo, no solo identifica tendencias y resultados, sino que también capta las experiencias, percepciones y cambios cualitativos que provocan las políticas públicas.

Otra característica importante es su carácter progresivo. La evaluación puede realizarse en distintos momentos del ciclo de vida del programa: en la etapa *ex ante*, antes de su implementación, para prever posibles impactos y ajustar el diseño; durante la ejecución, a través de la evaluación de procesos, para introducir mejoras y corregir desvíos; y finalmente, en la etapa *ex post*, una vez concluido el programa, para analizar su impacto y extraer lecciones para futuras intervenciones.

Finalmente, la independencia es un principio clave que asegura la calidad de la evaluación. Idealmente, el proceso debería ser llevado a cabo por

equipos externos e imparciales, minimizando el riesgo de sesgos y garantizando cierta objetividad de los resultados.

Ejemplos

Los programas sociales y de desarrollo impulsados por el Estado requieren una evaluación rigurosa para medir su impacto y garantizar que cumplen con sus objetivos.

El Plan Nacional Alimentar, por ejemplo, busca mejorar la seguridad alimentaria de los sectores más vulnerables. Su evaluación se centra en analizar en qué medida ha contribuido a reducir la pobreza extrema y mejorar el acceso a una alimentación equilibrada, con un foco especial en la disminución de la malnutrición infantil.

Por su parte, el programa Progresar, diseñado para apoyar la educación de los jóvenes, es evaluado en función de su capacidad para incrementar la retención escolar y facilitar la inserción laboral de sus beneficiarios. Se espera que este programa contribuya a mejorar los indicadores educativos y laborales, asegurando que más jóvenes puedan completar sus estudios y acceder a mejores oportunidades en el mercado de trabajo.

En el ámbito económico, el Programa de Incentivos a la Construcción busca estimular la inversión en infraestructura y generar empleo en el sector. Su evaluación examina si los beneficios otorgados realmente impulsaron nuevas obras y contribuyeron a dinamizar la actividad económica, con el objetivo final de aumentar la generación de puestos de trabajo.

Finalmente, el Plan Federal de Vivienda se propone reducir el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida de quienes no tienen acceso a una vivienda digna. Su impacto se mide en términos de cuántas familias lograron acceder a una casa propia y en qué medida esto incidió en su bienestar socioeconómico.

Cada uno de estos programas persigue objetivos específicos y su evaluación es clave para determinar su efectividad, permitiendo ajustar estrategias y garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente en beneficio de la sociedad.

Ejemplos

La propuesta de Evert Vedung

Evert Vedung (1997) identificó tres enfoques fundamentales para la evaluación de programas públicos, cada uno con una perspectiva distinta sobre cómo analizar su desempeño e impacto.

El primer modelo, la evaluación basada en objetivos, se enfoca en determinar si un programa ha logrado los resultados esperados. A través de una comparación entre las metas establecidas y los resultados alcanzados, este enfoque permite medir la eficacia de una política o iniciativa. Por ejemplo, al evaluar el Plan Nacional Alimentar, se analizaría si efectivamente logró reducir la malnutrición infantil, tal como se había previsto.

Por otro lado, la evaluación basada en el proceso no solo analiza los resultados, sino también la manera en que se llevó a cabo la implementación del programa. Este enfoque busca detectar posibles fallas en su ejecución, identificar obstáculos que hayan afectado su desarrollo y evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos. Un caso concreto sería examinar el Programa de Incentivos a la Construcción, verificando si los subsidios destinados a las empresas constructoras fueron distribuidos de manera equitativa y eficaz.

Finalmente, la evaluación basada en la teoría se adentra en los fundamentos y la lógica que sustentan el diseño del programa. Este modelo busca determinar si las estrategias utilizadas eran las más adecuadas para lograr el impacto esperado, permitiendo ajustar y mejorar futuros programas. Un ejemplo de este enfoque sería estudiar si la entrega de becas del Programa Progresar realmente incentivó la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo o si fueron necesarias otras estrategias complementarias.

Cada uno de estos enfoques aporta una mirada distinta y complementaria a la evaluación de programas públicos, ayudando a mejorar la gestión, la planificación y la efectividad de las políticas estatales.

Relación con otros conceptos

La evaluación de programas desempeña un papel clave en la gestión pública, asegurando que las políticas implementadas sean efectivas y sostenibles

a lo largo del tiempo. Al medir su impacto, los gobiernos pueden identificar qué funciona y qué necesita ajustarse para lograr mejores resultados.

Además, este proceso fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, ya que permite supervisar el uso de los fondos públicos y demostrar a la ciudadanía que los recursos se administran de manera responsable. Esto no solo mejora la confianza en las instituciones, sino que también impulsa una cultura de gestión más eficiente.

Por otro lado, la evaluación basada en evidencia proporciona información valiosa para la toma de decisiones, ayudando a los gobiernos a optimizar sus estrategias, asignar recursos de manera más efectiva y perfeccionar la ejecución de las políticas públicas en beneficio de la sociedad.

Críticas y debates

En primer lugar, es posible hallar una escasa apropiación de los resultados de la evaluación, ya que los decisores políticos y los funcionarios gubernamentales pueden realizar las evaluaciones porque son un compromiso (sobre todo si es condición excluyente por parte de un financiador externo), pero no terminan de incorporar las propuestas realizadas por los evaluadores a sus nuevas operaciones.

En segundo lugar, es indispensable que la evaluación sea realizada por entidades autónomas, a fin de evitar conflictos de intereses.

En tercer lugar, no siempre se dispone de datos adecuados para realizar evaluaciones completas y confiables, lo cual implica una limitación metodológica.

Para finalizar, existe una escasa cultura de evaluación en América Latina: En muchos países, la evaluación de programas sigue siendo un proceso débil o poco institucionalizado.

Conclusión

La evaluación de programas es una herramienta clave para garantizar que las intervenciones del Estado sean efectivas, eficientes y transparentes. Al respecto, los modelos de evaluación de Vedung permiten analizar

diferentes aspectos de un programa, desde su impacto hasta su lógica de intervención, mientras que la evaluación basada en evidencia es fundamental para mejorar la gestión pública y optimizar el uso de los recursos.

En este sentido, es fundamental seguir fortaleciendo los mecanismos de evaluación, promoviendo su independencia y mejorando el acceso a datos confiables para lograr una administración pública más eficaz y orientada al bienestar social.

Bibliografía

- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- República Argentina. (1992). Ley N° 24 156. *Ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Boletín Oficial. Recuperado de <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>
- Rossi, P. H., Lipsey, M. W., & Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A systematic approach* (7.ª ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers.

59 Políticas basadas en evidencia (evidence-based policy)

Por Fabiana Machiavelli

Definición

Las políticas basadas en evidencia (PBE) son aquellas decisiones gubernamentales que se fundamentan en el uso sistemático, riguroso y explícito de información empírica y científica para definir, implementar o reformular programas, intervenciones o regulaciones públicas (Nutley, Walter & Davies, 2007). Su objetivo es desplazar la intuición, la ideología o las presiones políticas como únicas fuentes de legitimación, privilegiando en cambio aquello que demuestra funcionar. El concepto encuentra su origen en el ámbito de la medicina, con el desarrollo de la medicina basada en evidencia, que promovía decisiones clínicas informadas por los mejores datos disponibles (Pawson, 2006). Esta lógica fue posteriormente transferida al campo de las políticas públicas, en un intento por construir gobiernos más inteligentes, justos y efectivos. Como señala Cardozo Brum (2021), aunque su definición puede parecer sencilla —dar prioridad a los datos confiables por sobre los dogmas—, en la práctica ha dado lugar a debates sobre qué se considera evidencia válida y cómo debe utilizarse. Bracho (2010), por ejemplo, propone una tipología del uso de la evidencia en políticas públicas que va desde su total desconsideración hasta su incorporación como elemento estructurante, en un modelo de solución de problemas. En definitiva, las PBE constituyen un enfoque metodológico que aspira a anclar las decisiones públicas en datos verificables, lecciones acumuladas y evaluaciones sistemáticas.

Importancia

La relevancia del enfoque de políticas basadas en evidencia se ha visto reforzada en contextos contemporáneos marcados por demandas de mayor transparencia, rendición de cuentas y eficacia en la gestión estatal. Las PBE permiten mejorar la calidad de las decisiones, orientar mejor el uso de recursos públicos y fortalecer la legitimidad de las intervenciones gubernamentales (Head, 2016). Asimismo, promueven el aprendizaje institucional al facilitar una cultura de evaluación y mejora continua (Davies, Nutley & Smith, 2000). No obstante, como advierten Oliver, Innvar, Lorenc, Woodman y Thomas (2014), su implementación no es automática:

enfrenta obstáculos como la limitada disponibilidad de datos, la distancia entre el mundo académico y la arena política, y restricciones institucionales que dificultan el uso efectivo del conocimiento. En este sentido, las PBE no eliminan la dimensión política de las decisiones públicas, pero sí constituyen una herramienta valiosa para enriquecer el debate y orientar las prioridades estatales desde una lógica de efectividad y justicia.

Este enfoque no solo ha influido en el diseño de políticas públicas, sino que también ha permeado prácticas de gestión en organizaciones públicas y privadas. La gestión basada en la evidencia, promovida por Sutton y Pfeffer (2006), plantea que las decisiones deben sustentarse en datos sistemáticos y no únicamente en intuiciones, tradiciones o experiencias pasadas. Esta lógica fortalece la racionalidad organizacional y la capacidad de aprendizaje institucional.

Características

El enfoque basado en evidencia implica un uso sistemático de datos confiables, estudios evaluativos, revisiones sistemáticas y metaanálisis que informan las decisiones públicas. Busca tender puentes entre la investigación científica y la acción estatal, propiciando evaluaciones *ex ante*, *ex post* y continuas en todo el ciclo de las políticas (Sanderson, 2002). A su vez, promueve una mirada comparativa y adaptativa, que toma en cuenta experiencias exitosas de otros contextos pero las adapta a condiciones locales (Weyrauch, Echt & Suliman, 2016). Sin embargo, reconoce también la inevitable tensión entre evidencia y política, ya que las decisiones se toman en entornos donde confluyen intereses, valores y narrativas diversas. Las ventajas de este enfoque incluyen una mayor eficiencia, reducción de riesgos, aumento de la transparencia, legitimidad ante la ciudadanía y la posibilidad de consolidar un proceso continuo de aprendizaje institucional (Nutley et al., 2007; World Bank, 2021).

Ejemplos

Varios casos emblemáticos ilustran la aplicación de las PBE. En Reino Unido, las intervenciones del Behavioral Insights Team, conocidas como *nudge policies*, han demostrado mejoras en áreas como salud, recaudación impositiva y educación (Sanderson, 2002). También en Reino Unido, las políticas de reducción del tabaquismo, como el empaquetado neutro o

los aumentos impositivos, se basaron en evaluaciones empíricas sobre su eficacia (Moodie et al., 2013). En el ámbito educativo, el programa *Reading Recovery* aplicado en Nueva Zelanda y EE. UU. mostró resultados positivos en alfabetización infantil mediante evaluaciones experimentales, aunque también recibió críticas por su costo (May et al., 2015). En América Latina, las transferencias condicionadas como Oportunidades en México o Bolsa Familia en Brasil, respaldadas por estudios rigurosos, evidenciaron mejoras en salud, educación y reducción de la pobreza (Fiszbein & Schady, 2009). En Suecia, la introducción de un impuesto al carbono, sustentada en estudios económicos, permitió reducir significativamente las emisiones sin frenar el crecimiento económico (Andersson, 2019). Estos ejemplos reflejan cómo las PBE pueden traducirse en políticas efectivas y contextualizadas.

En el plano institucional, Colombia ofrece un caso relevante con el sistema de monitoreo y evaluación SINERGIA, impulsado por el Departamento Nacional de Planeación. Esta plataforma ha permitido incorporar evaluaciones sistemáticas en el ciclo presupuestario y de planeamiento, generando capacidades estatales para el uso efectivo de evidencia en decisiones estratégicas. De forma similar, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile ha institucionalizado mecanismos de evaluación ex post y seguimiento de programas, promoviendo una cultura de mejora continua basada en evidencia dentro del aparato estatal.

Estos casos ilustran que, más allá del diseño técnico, las PBE requieren marcos institucionales capaces de procesar, traducir y utilizar la información para mejorar las decisiones públicas. En ese sentido, su efectividad también depende de cómo se articulan con otros enfoques y herramientas clave dentro del campo de la administración pública.

Relación con otros conceptos

Las PBE están íntimamente vinculadas con la evaluación de políticas públicas, ya que la evidencia suele ser el resultado de evaluaciones rigurosas —especialmente de impacto— y análisis costo-beneficio. También se relacionan con la transparencia y la rendición de cuentas, al proveer justificaciones verificables para las decisiones adoptadas (Head, 2010). Su conexión con el planeamiento estratégico es directa, ya que toda estrategia

pública requiere información validada y lecciones previas. A su vez, se entrelazan con la gestión por resultados, aunque algunos autores como Sutton y Pfeffer (2006) advierten que la gestión basada en la evidencia debe ser entendida más como una alternativa crítica a la lógica de indicadores formales que como su prolongación. Finalmente, la transferencia de conocimiento—esto es, la traducción de resultados científicos en formatos útiles para decisores— es clave para su efectividad.

Críticas y debates

Aunque las PBE se presentan como un ideal racional de toma de decisiones, su aplicación ha generado numerosos debates. Uno de los más significativos se refiere a la jerarquía de evidencias, ya que muchos enfoques privilegian los ensayos controlados aleatorizados y los metaanálisis, relegando otras formas de conocimiento (Cartwright & Hardie, 2012). Esto ha sido cuestionado por autores como Pawson (2006), quien promueve una evaluación realista más sensible al contexto. Además, se ha señalado que el concepto de «evidencia objetiva» tiende a invisibilizar saberes cualitativos o locales, reforzando miradas tecnocráticas y excluyentes (Head, 2010; Parkhurst, 2017). Desde el plano político, Cairney (2016) advierte que las evidencias son siempre seleccionadas y utilizadas estratégicamente según las agendas de los actores. De ahí que se proponga hablar más bien de «políticas informadas por evidencias», reconociendo el carácter mediado del conocimiento en la política (Head, 2016). Otra crítica apunta al rol de los intermediarios del conocimiento, como *think tanks* o agencias de evaluación, cuya legitimidad e independencia pueden verse comprometidas por intereses económicos o políticos (Oliver et al., 2014). Finalmente, en contextos del Sur Global, las limitaciones institucionales y la desigualdad en el acceso a datos plantean obstáculos concretos para la implementación efectiva de este enfoque (Cardozo Brum, 2021).

En América Latina, el predominio de una lógica tecnocrática ha sido también objeto de estudio crítico. Eduardo Dargent (2015) destaca que los tecnócratas pueden ganar autonomía técnica, pero no quedan exentos de influencias políticas: esta autonomía técnica genera una forma singular de poder, en la que ciertos actores pueden actuar al margen de la supervisión política directa, lo que puede provocar una visión reduccionista del rol

del Estado y una tendencia a desvincularse de los procesos democráticos tradicionales.

Conclusión

Las políticas basadas en evidencia no eliminan la dimensión política de la decisión pública, pero sí representan un avance significativo hacia una gobernanza más informada, transparente y orientada a resultados. Constituyen una herramienta poderosa para enriquecer el debate democrático, mejorar la eficiencia del Estado y fortalecer su legitimidad frente a la ciudadanía. Para muchos países, sin embargo, el desafío radica en superar la debilidad institucional, garantizar el acceso equitativo a datos de calidad y fomentar la capacidad de traducir conocimiento en acción. Como señala Cardozo Brum (2021), no se trata de sacralizar la palabra «evidencia» ni reducirla a certezas absolutas, sino de reconocer su valor como insumo crítico para una política pública más justa, eficaz y responsable.

En los últimos años, la irrupción de la inteligencia artificial en la gestión pública ha ampliado las fronteras de lo posible para las políticas basadas en evidencia. Herramientas como el aprendizaje automático, el análisis predictivo o el procesamiento de lenguaje natural están transformando la forma en que los gobiernos recolectan, integran y utilizan datos para la toma de decisiones. Esta evolución tecnológica abre oportunidades inéditas para diseñar políticas más personalizadas, dinámicas y sensibles al contexto. Sin embargo, también plantea desafíos significativos en términos de gobernanza algorítmica, sesgos de diseño, transparencia y control democrático. En este sentido, el desafío futuro de las PBE no será solo producir más evidencia, sino asegurar que esta sea generada, interpretada y aplicada de manera ética, inclusiva y legítima.

Bibliografía

- Andersson, J. J. (2019). Carbon taxes and CO₂ emissions: Sweden as a case study. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(4), 1–30.
- Bracho, T. (2010). El uso de evidencia en las políticas públicas. *Revista de la CEPAL*, (100), 13–30.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. London: Palgrave Macmillan.

- Cardozo Brum, M. I. (2021). Evidencia: conceptos y usos en la evaluación de políticas y programas públicos. *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 42(90), 205–232.
- Cartwright, N., & Hardie, J. (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford: Oxford University Press.
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- Davies, H. T. O., Nutley, S. M., & Smith, P. C. (2000). *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: Policy Press.
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and Society*, 29(2), 77–94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>
- Head, B. W. (2016). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484. <https://doi.org/10.1111/puar.12475>
- May, S., Siraj-Blatchford, I., & Robinson, S. (2015). *The impact of Reading Recovery: A review of the evidence*. University of Auckland.
- Moodie, C., Stead, M., Bauld, L., et al (2013). Plain tobacco packaging: a systematic review. *Public Health Research*, 1(3).
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Policy Press.
- Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J., & Thomas, J. (2014). A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(1), 2. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-14-2>
- Parkhurst, J. (2017). *The Politics of Evidence: From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence*. Routledge.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. London: SAGE Publications.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1), 1–22. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00292>
- Sutton, R. I., & Pfeffer, J. (2006). Gestión basada en la evidencia. *Harvard Business Review*, 84(1), 46–60.
- Weyrauch, V., Echt, L., & Suliman, S. (2016). *Toolkit: Aprovechando la investigación para influir en las políticas públicas*. CIPPEC.
- World Bank. (2021). Using Evidence to Improve Public Policy. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/800271613506545068/using-evidence-to-improve-public-policy>

60 Seguimiento de procesos en políticas públicas (process tracing)

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El process tracing (seguimiento de procesos) es un enfoque metodológico cualitativo que busca identificar y comprobar mecanismos causales dentro de un caso específico, mediante una reconstrucción densa y secuencial de eventos, decisiones, actores e instituciones que median entre una causa y su efecto (Bennett & Checkel, 2015). A diferencia de los enfoques comparativos inter-casos, el process tracing se centra en la lógica interna de un caso, tratando de abrir la «caja negra» de la causalidad y observar cómo ocurre realmente un proceso político o institucional. Como sintetizan George y Bennett (2005), no se trata solo de observar asociaciones entre variables, sino de comprender cómo se encadenan causalmente los hechos en el tiempo.

Importancia

Esta metodología es especialmente valiosa para el análisis de políticas públicas, donde los resultados rara vez obedecen a una causalidad lineal simple. En cambio, los procesos están mediados por múltiples factores: contextos institucionales, marcos normativos, coaliciones de actores, secuencias críticas y decisiones contingentes. El process tracing permite entonces captar esta complejidad, ofreciendo explicaciones más profundas sobre por qué ciertas políticas emergen, se transforman o fracasan (Beach, 2016; Estevez, 2024).

En América Latina, donde las trayectorias institucionales combinan elementos formales e informales, el rastreo de procesos ha resultado particularmente útil. Estudios como los de Madrid (2012) sobre la refundación del Estado en Bolivia, o Schenoni (2020) sobre reformas federales en contextos fragmentados, demuestran su potencial para comprender fenómenos singulares, sin sacrificar rigor analítico.

Su adopción también ha crecido en el campo de la evaluación de políticas públicas aplicada, siendo utilizado por organismos como el PNUD y

la OCDE para rastrear cómo ciertas intervenciones generan cambios institucionales, permitiendo comprender no solo qué funcionó, sino por qué y en qué condiciones.

Características

El enfoque de *process tracing* se distingue por un conjunto de atributos metodológicos que lo posicionan como una herramienta rigurosa para el análisis causal en estudios de caso. En primer lugar, su principal fortaleza reside en la *descomposición causal*: permite identificar y rastrear los eslabones intermedios que conectan una causa (X) con un resultado (Y), a través de mecanismos observables como decisiones políticas, reformas institucionales, narrativas estratégicas, procesos de movilización social o aprendizajes organizacionales.

Esta lógica de reconstrucción se apoya en el uso intensivo de evidencia cualitativa, que exige la recolección y análisis de múltiples fuentes —entrevistas, documentos oficiales, discursos públicos, archivos y registros administrativos— con el fin de triangular información y validar inferencias causales.

Otra característica clave del *process tracing* es su fundamentación en una lógica bayesiana de inferencia, la cual orienta la evaluación de hipótesis no por la acumulación lineal de evidencia, sino por la capacidad de cada prueba para confirmar o refutar explicaciones alternativas. En este marco, el valor de la evidencia se mide por su potencia discriminante (Anderson, 2017), lo que exige un razonamiento explícito sobre el grado de soporte que cada hallazgo aporta al mecanismo hipotetizado.

Además, este enfoque desplaza el interés desde las relaciones entre variables hacia los *mecanismos causales* propiamente dichos. Como subrayan Bennett y Checkel (2015), lo central no es tanto establecer si X y Y están correlacionados, sino comprender cómo se produce el cambio, qué actores lo activan, qué reglas lo median y en qué secuencia ocurre.

Metodológicamente, el *process tracing* se aplica dentro del caso, resultando especialmente adecuado para el análisis intensivo de un solo estudio de caso o para ser incorporado en estrategias de análisis anidado (*nested*

analysis) que combinan aproximaciones cualitativas y cuantitativas (Rohlfing, 2012).

Esta técnica se caracteriza por una profunda *sensibilidad al contexto y al tiempo*, al requerir una reconstrucción cronológica y densa del proceso en estudio. Ello implica no solo mapear eventos, sino comprender cómo el contexto histórico, institucional y político configura los mecanismos causales y condiciona sus trayectorias (Beach, 2016).

En algunos casos, el *process tracing* también puede incorporar inferencias contrafactuales débiles, útiles para contrastar trayectorias alternativas plausibles cuando la evidencia directa es limitada o ambigua, sin abandonar su anclaje empírico (Mahoney, 2012).

En el campo de la investigación cualitativa aplicada a políticas públicas, existen diversos enfoques para inferir relaciones causales. Entre ellos, el *process tracing*, el *método de congruencia* (*congruence method*) y el *análisis cualitativo comparado* (QCA) ofrecen herramientas distintas, cada una con fortalezas y limitaciones particulares.

El *process tracing* se orienta a identificar mecanismos causales específicos dentro de un caso. Su lógica inferencial es secuencial y mecanicista, basada en inferencias bayesianas sobre el valor confirmatorio de la evidencia (Bennett & Checkel, 2015; Beach & Pedersen, 2019; Anderson, 2017). Requiere evidencia densa y variada —entrevistas, documentos, discursos— y es especialmente útil cuando se busca explicar cómo ocurrió un resultado particular mediante la identificación de eslabones intermedios entre una causa (X) y un efecto (Y). Tiene baja generalización, pero alta capacidad explicativa en contextos complejos o singulares.

El *método de congruencia*, por su parte, busca evaluar cuál teoría explica mejor un caso dado. A diferencia del *process tracing*, no se enfoca en reconstruir mecanismos internos, sino en verificar la adecuación entre expectativas teóricas y observaciones empíricas (George & Bennett, 2005). Es útil para contrastar teorías rivales o examinar la plausibilidad teórica en un contexto específico, aunque suele enfrentar críticas por su potencial

sesgo confirmatorio si no se establecen claramente las predicciones teóricas (Blatter & Haverland, 2012).

Finalmente, el *análisis cualitativo comparado* (QCA) utiliza lógica booleana para identificar combinaciones causales necesarias y suficientes en múltiples casos (Ragin, 2008). Es una herramienta potente para construir tipologías o analizar configuraciones complejas en políticas públicas. Sin embargo, su énfasis está en los patrones causales más que en los mecanismos procesuales internos, lo que lo diferencia del *process tracing*. Además, requiere que todos los casos compartan una misma estructura de datos y estén rigurosamente codificados.

En síntesis:

- *Process tracing* es ideal para desentrañar procesos causales en estudios de caso únicos con alta disponibilidad de información cualitativa y necesidad de comprensión densa.
- *Congruence method* se adapta bien a la evaluación de teorías aplicadas a casos particulares, pero requiere marcos teóricos claramente definidos.
- QCA ofrece ventajas comparativas cuando se trata de analizar múltiples casos con una estructura comparable, permitiendo identificar configuraciones causales robustas.

Esta distinción es clave a la hora de seleccionar un enfoque metodológico adecuado para responder preguntas causales en estudios de políticas públicas, institucionalismo histórico o evaluación cualitativa aplicada. Pero en este artículo nos focalizamos sobre el *process tracing* o seguimiento de procesos.

Ejemplos

En el estudio de la transición política en Bolivia, R. Madrid (2012) aplicó *process tracing* para reconstruir los mecanismos por los cuales una coalición popular, liderada por actores indígenas y movimientos sociales, logró desplazar al viejo orden liberal y redactar una nueva Constitución. El análisis detalla la secuencia de movilizaciones, crisis del sistema de

partidos, reformas parciales y alianzas estratégicas que hicieron posible el proceso constituyente.

En el plano internacional, Rauch (2023) utilizó esta metodología para rastrear las negociaciones globales en torno a la Agenda 2030 en Naciones Unidas, identificando puntos críticos de convergencia discursiva, veto de actores clave y ventanas de oportunidad en foros multilaterales.

Schenoni (2020), por su parte, aplicó el método para explicar cómo ciertas reformas fiscales se materializaron en regímenes federales latinoamericanos pese a la fragmentación institucional. El análisis mostró cómo la secuencia de incentivos, vetos y coaliciones fue clave para que algunas reformas avancen mientras otras fracasan.

Relación con otros conceptos

El *process tracing* se relaciona estrechamente con el análisis de políticas públicas, la evaluación de impacto cualitativa y el estudio de instituciones. Puede integrarse con enfoques como el institucionalismo histórico (George & Bennett, 2005), el análisis de redes causales, el análisis narrativo, y los estudios sobre aprendizaje en políticas públicas. Además, se combina bien con métodos mixtos, siendo útil como técnica de profundización tras estudios cuantitativos exploratorios (Beach & Pedersen, 2019). Tiene vínculos metodológicos con el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (ENPP), ya que permite verificar si los relatos estratégicos tienen un correlato procesual verificable (Estévez, 2024).

Asimismo, Beach y Pedersen (2019) sistematizan los estándares inferenciales del *process tracing*, ofreciendo lineamientos claros para evaluar la calidad de la evidencia empírica y la coherencia lógica del razonamiento causal, lo que lo convierte en un método robusto tanto para investigación académica como para evaluación aplicada.

Críticas y debates

Pese a sus numerosas virtudes metodológicas, el enfoque de *process tracing* no está exento de críticas y debates que advierten sobre sus limitaciones y desafíos en la práctica investigativa. Uno de los cuestionamientos más recurrentes se refiere a la dificultad para identificar mecanismos causales de

manera precisa. Diversos autores han señalado que muchos estudios que afirman utilizar esta técnica no logran definir con claridad qué entienden por «mecanismo» ni especifican cómo puede observarse empíricamente en el caso analizado (Beach, 2016). Esta ambigüedad conceptual puede conducir a deslizamientos narrativos en lugar de análisis causales sólidos.

Un segundo conjunto de críticas apunta a los riesgos para la validez interna del estudio. Cuando el proceso de recolección de evidencia no se apoya en fuentes múltiples ni en procedimientos sistemáticos de triangulación, existe el peligro de construir explicaciones plausibles pero no verificables, basadas más en la coherencia narrativa que en pruebas empíricas robustas.

Además, se ha señalado que el *process tracing*, por su énfasis en el análisis intensivo de casos individuales, presenta limitaciones para la generalización teórica. Como argumenta Rohlfing (2012), su aporte al desarrollo de teorías más amplias depende en gran medida del diseño metodológico en el que se inscribe —por ejemplo, como parte de una estrategia de comparación de casos o de análisis anidado— y de su articulación con enfoques complementarios.

Otro desafío relevante tiene que ver con los requisitos de acceso a información detallada y confiable, lo cual puede convertirse en un obstáculo significativo en contextos donde predominan la opacidad institucional, la baja disponibilidad de datos o las restricciones políticas al trabajo de campo, como ocurre en diversos países del Sur Global.

Finalmente, como toda metodología cualitativa intensiva, el *process tracing* exige una reflexividad constante por parte del investigador. Esto implica reconocer y controlar los posibles sesgos cognitivos, ideológicos o interpretativos que pueden influir en la selección y valoración de la evidencia, así como en la reconstrucción del proceso causal (Bennett & Checkel, 2015). La calidad del análisis depende, en última instancia, de la transparencia analítica, la consistencia lógica y la trazabilidad de las inferencias desarrolladas.

Conclusión

El *process tracing* se ha consolidado como una herramienta metodológica central para el análisis de procesos políticos e institucionales, especialmente en estudios de caso que requieren una reconstrucción densa, contextual y causalmente precisa. Su valor reside en la capacidad de identificar mecanismos intermedios entre causas y efectos, lo que permite comprender cómo, por qué y bajo qué condiciones se produce el cambio en las políticas públicas. En regiones como América Latina —caracterizadas por trayectorias institucionales mixtas, informalidades arraigadas y reformas dispares— este enfoque ofrece un marco especialmente potente para desentrañar dinámicas complejas sin sacrificar rigurosidad.

No obstante, su aplicación efectiva exige ciertas condiciones: un sólido entrenamiento metodológico, acceso a información cualitativa confiable y una actitud reflexiva que permita explicitar supuestos, controlar sesgos y argumentar con trazabilidad lógica. El desafío no es simplemente narrar lo que ocurrió, sino probar cómo ocurrió, mediante una lógica inferencial transparente y estándares analíticos exigentes.

Como sintetizan Bennett y Checkel (2015), el *process tracing* no es solo contar historias, sino poner a prueba hipótesis causales con una estructura argumentativa disciplinada. En tiempos donde el escrutinio público y la necesidad de explicaciones robustas aumentan, esta metodología representa una contribución insoslayable para una ciencia política más explicativa, empírica y situada.

Bibliografía

- Anderson, C. J. (2017). Process tracing and Bayesian logic. En A. Bennett & J. T. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 293–326). Cambridge University Press.
- Beach, D. (2016). It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 21(5), 463–472. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1134466>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (2.^a ed.). University of Michigan Press.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.

- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Palgrave Macmillan.
- Estévez, A. M. (2024). Apuntes sobre el método de «Seguimiento de Procesos» (Process Tracing) en Políticas Públicas. *Revista Ciencia, Tecnología e Innovación*, 22, 257–268. <https://doi.org/10.56469/rcti.v22i30.974>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Madrid, R. L. (2012). *The Rise of Ethnic Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Rauch, A. (2023). *Tracing Global Negotiation Processes: Agenda 2030 and the UN*. Working Paper, Universität St. Gallen.
- Rohlfing, I. (2012). *Case Studies and Causal Inference: An Integrative Framework*. Palgrave Macmillan.
- Schenoni, L. (2020). Divide et vinces: Tracing federal reform mechanisms in Latin America. *Revista SAAP*, 14(2), 183–205.

61 Índices aplicados al gobierno o a la administración

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Los índices aplicados al gobierno o a la administración pública son herramientas analíticas, en su mayoría compuestas, que integran múltiples indicadores individuales en una única métrica sintética. Su objetivo principal es captar y representar fenómenos complejos —como la confianza ciudadana, la calidad institucional o la eficiencia en la gestión— de forma estructurada y comprensible. Como explican Nardo et al. (2005), estos índices permiten transformar información heterogénea y dispersa en un formato coherente, apto para facilitar comparaciones, evaluar desempeños y orientar decisiones públicas informadas. En este sentido, constituyen puentes entre el conocimiento técnico y la acción gubernamental, al proporcionar insumos empíricos útiles para el diagnóstico, el monitoreo y la rendición de cuentas (Abad, Estévez & Etkin, 2007; Estévez, 2016).

Importancia

La creciente utilización de índices en el gobierno o en la administración pública se explica por su capacidad para cumplir una función estratégica en la gestión estatal contemporánea. En primer lugar, los índices permiten sintetizar fenómenos complejos y multidimensionales en formatos comprensibles. Allí donde los problemas públicos se entrelazan con factores económicos, culturales, institucionales o tecnológicos, los índices ofrecen una representación integradora que facilita el análisis, la comunicación y la acción.

En segundo término, habilitan comparaciones sistemáticas a lo largo del tiempo (series temporales) y entre diferentes unidades geográficas o administrativas (comparaciones interjurisdiccionales). Esta capacidad comparativa es fundamental para evaluar avances o retrocesos, identificar buenas prácticas y establecer estándares de desempeño. Como bien señalan Pollitt y Bouckaert (2004), la evaluación comparada —cuando está bien diseñada— no solo permite aprender de la experiencia ajena, sino también mejorar el conocimiento sobre el propio sistema.

En tercer lugar, los índices tienen un valor operativo fundamental: orientan la toma de decisiones públicas basadas en evidencia. Funcionarios, legisladores, organismos multilaterales o actores sociales pueden utilizar los resultados de un índice como insumo para priorizar políticas, asignar recursos, monitorear programas o justificar intervenciones. De este modo, se fortalece la lógica del gobierno reflexivo, que combina deliberación democrática con racionalidad técnica (Denhardt, 2011).

En contextos democráticos, los índices también contribuyen a la rendición de cuentas, al traducir información técnica en métricas accesibles a la ciudadanía. Al estandarizar los parámetros de evaluación, ayudan a visibilizar el desempeño de las instituciones, generar confianza pública o fundamentar críticas legítimas. Desde esta perspectiva, no son solo herramientas técnicas, sino también dispositivos cívicos que promueven transparencia, control social y deliberación informada.

Además de los índices estáticos o periódicos, en los últimos años ha crecido el uso de tableros de comando (o *dashboards*) en la administración pública. Estos instrumentos permiten monitorear en tiempo real el rendimiento organizacional a través de visualizaciones dinámicas de indicadores clave. A diferencia de los índices clásicos, los *dashboards* ofrecen flexibilidad operativa, alertas tempranas y posibilidad de ajuste inmediato en las políticas públicas. Según Biscayart (2019), representan una evolución en la gestión del desempeño, al facilitar una toma de decisiones más ágil y centrada en resultados concretos.

Los índices (y su complemento a través de *dashboards*) representan un puente entre conocimiento técnico y acción pública, entre complejidad y gobernabilidad. Su importancia no radica únicamente en lo que miden, sino en cómo permiten pensar, evaluar y transformar la administración pública en clave democrática y orientada a resultados.

En este sentido, los índices operan como herramientas fundamentales dentro del enfoque de políticas públicas basadas en evidencia (*evidence-based policy*), al proporcionar insumos empíricos comparables que permiten formular, ajustar y evaluar intervenciones públicas con criterios de racionalidad técnica. Tal como lo expresa Davies (2004), «sin evidencia

confiable, la formulación de políticas se convierte en un ejercicio de intuición más que en una práctica informada y deliberada».

Características

Los índices aplicados a la administración pública presentan un conjunto de características que explican tanto su utilidad como sus limitaciones. En primer lugar, son instrumentos multidimensionales, ya que integran distintas variables o dimensiones que no pueden ser captadas por un único indicador. Esto los convierte en herramientas aptas para reflejar fenómenos complejos, como la calidad institucional o la confianza ciudadana. Como señalan Pollitt y Bouckaert (2004), «la naturaleza sistémica de las reformas administrativas requiere marcos de evaluación que contemplen simultáneamente aspectos normativos, tecnológicos, organizacionales y valorativos» (p. 33).

En segundo lugar, los índices requieren procesos de estandarización y ponderación. La estandarización permite homogeneizar datos que provienen de fuentes diversas o que utilizan escalas diferentes, mientras que la ponderación asigna pesos relativos a cada dimensión según su importancia para el fenómeno estudiado. Esta práctica implica decisiones metodológicas que deben explicitar con claridad para evitar arbitrariedades.

Una tercera característica central es su simplicidad operativa. Aunque contruidos a partir de realidades complejas, los índices buscan ofrecer una lectura clara y sintética, comprensible tanto para especialistas como para tomadores de decisión. Esta tensión entre simplificación y profundidad constituye uno de los principales desafíos en su diseño y aplicación (Estévez, 2016).

Además, los índices tienen periodicidad, es decir, se elaboran en ciclos regulares (mensuales, trimestrales, anuales), lo que permite observar tendencias, monitorear cambios y detectar retrocesos o estancamientos. Esta regularidad los convierte en una herramienta útil para la planificación estratégica, el control de gestión y la comunicación pública.

Finalmente, los índices cumplen una función heurística y política. Por un lado, orientan intervenciones y focalizan la atención en problemas

o desigualdades relevantes; por otro, adquieren sentido en contextos de disputa, en tanto su publicación puede legitimar decisiones, criticar gestiones o movilizar demandas ciudadanas. Así, los índices no son solo instrumentos técnicos, sino también artefactos políticos que modelan la percepción pública de lo que debe ser medido, mejorado o reformado.

Ejemplos y metodologías

Los índices aplicados al gobierno y a la administración pública no solo se definen por sus fundamentos conceptuales o metodológicos, sino también por sus usos empíricos en contextos concretos. A continuación se presentan algunos ejemplos relevantes que ilustran distintas aproximaciones al diseño y aplicación de estos instrumentos. Cada caso muestra cómo se pueden combinar metodologías cuantitativas, cualitativas o mixtas para construir indicadores compuestos que capturen fenómenos complejos como la confianza ciudadana, la modernización institucional o la cultura fiscal. Asimismo, se incluyen referencias a índices internacionales ampliamente utilizados en el análisis comparado de calidad institucional:

- **Índice de Confianza en el Gobierno (ICG, UTDT):** desarrollado por el Centro de Opinión Pública de la Universidad Torcuato Di Tella, este índice se construye a partir de encuestas nacionales representativas aplicadas periódicamente, en las cuales se mide la percepción ciudadana sobre cinco dimensiones: imagen general del gobierno, orientación al bien común, eficiencia del gasto público, honestidad de los funcionarios y capacidad de resolución de problemas. Cada dimensión se puntúa en una escala del 0 al 5, y el resultado se promedia para obtener el índice general. Se utiliza metodología cuantitativa basada en muestreo probabilístico y análisis estadístico de opinión pública (UTDT, 2005).
- **Índice de Modernización Administrativa (IMA-PBA):** este índice fue desarrollado mediante una metodología cualitativa exploratoria aplicada a municipios de la Provincia de Buenos Aires. La construcción combinó entrevistas abiertas y luego semiestructuradas a informantes clave, seleccionados por su experiencia práctica en procesos de modernización. A partir del análisis de sus respuestas, se identificaron cinco dimensiones: normativa, sistemas, procesos, participación ciudadana y valores organizacionales. Luego se dise-

ñó una grilla de análisis con indicadores que permiten la evaluación comparativa entre municipios. Esta metodología cualitativa basada en juicio experto busca captar la complejidad institucional en contextos federales (Estévez, 2016).

- Índice de Clima Fiscal (ICF): el ICF emplea una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) para combinar variables objetivas (como niveles de cumplimiento tributario o morosidad) con percepciones de los contribuyentes. Se estructura en cuatro subíndices: contexto socioeconómico, contexto institucional, percepción del contribuyente y respuesta del contribuyente. Para su elaboración se utilizan encuestas, entrevistas, análisis de datos administrativos y modelización estadística. El objetivo es evaluar la cultura fiscal en el país y orientar estrategias de educación y cumplimiento tributario (Abad, Estévez & Etkin, 2007).

A nivel internacional, índices como los Worldwide Governance Indicators del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay & Mastruzzi, 2010) o el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (2023) cumplen una función similar al evaluar la calidad institucional, el desempeño de los gobiernos y la confianza pública, facilitando la comparación entre países.

Relación con otros conceptos

El uso de índices aplicados al gobierno y la administración pública se relaciona estrechamente con varios conceptos clave del campo de las políticas públicas y la gestión estatal. En primer lugar, mantiene un vínculo directo con la evaluación de políticas públicas, dado que los índices constituyen herramientas metodológicas que permiten medir resultados, identificar avances o retrocesos, y evaluar impactos de manera sistemática. Son especialmente útiles en etapas de monitoreo y rendición de cuentas, aportando datos cuantificables para valorar la eficacia, eficiencia o equidad de una política o programa.

También se vinculan con el concepto de capacidades estatales, ya que permiten dimensionar empíricamente el desempeño institucional en áreas como administración financiera, gobernabilidad, calidad normativa o integridad pública. Al capturar dimensiones que muchas veces no son observables directamente, los índices contribuyen a elaborar diagnósticos

comparables sobre el funcionamiento de distintas agencias o niveles de gobierno.

En el plano normativo y democrático, los índices tienen una relación evidente con los principios de rendición de cuentas y gobierno abierto. Al traducir información técnica en formatos accesibles y comprensibles, facilitan el control ciudadano, mejoran la transparencia de la gestión pública y promueven una cultura administrativa basada en el acceso al conocimiento y la deliberación informada.

En los últimos años, la expansión de los tableros de comando (o *dashboards*) ha reforzado estas conexiones. Estas herramientas, que permiten visualizar en tiempo real el comportamiento de múltiples indicadores estratégicos, se articulan de manera complementaria con los índices tradicionales. Mientras que estos últimos ofrecen una visión global y periódica, los *dashboards* permiten el seguimiento cotidiano y operativo de la gestión. Según Biscayart (2019), esta sinergia entre indicadores agregados e instrumentos dinámicos mejora la gobernanza, fortalece el control de gestión y estimula la capacidad de respuesta del Estado frente a contextos cambiantes.

En definitiva, los índices —y su articulación con tableros de comando— deben pensarse como parte de un ecosistema más amplio de herramientas de análisis, evaluación y conducción estratégica del sector público. Su interacción con otros conceptos fundamentales contribuye a construir una administración pública más reflexiva, empíricamente fundamentada y abierta al escrutinio democrático.

Críticas y debates

A pesar de su creciente popularidad y utilidad práctica, los índices aplicados a la administración pública no están exentos de cuestionamientos. Una de las principales críticas que se les formula es su tendencia al reduccionismo. Al buscar representar fenómenos complejos en una escala única o en un valor promedio, estos instrumentos pueden llegar a ocultar matices relevantes o incluso inducir a diagnósticos equivocados. Como advierte Estévez (2016), «los modelos más simples suelen resultar inexpresivos: miden con precisión, pero no sirven para explicar» (p. 18).

Esta tensión entre claridad comunicativa y riqueza analítica debe ser considerada cuidadosamente en su diseño.

Otra objeción frecuente remite a la arbitrariedad metodológica. La elección de las variables que componen un índice, así como su ponderación y las escalas utilizadas, están atravesadas por decisiones técnicas que muchas veces no son neutrales. Estas decisiones pueden basarse en supuestos ideológicos, modelos teóricos implícitos o preferencias políticas que no siempre se explicitan. La transparencia metodológica es, por lo tanto, una condición necesaria para que el índice sea confiable y replicable.

Asimismo, se ha advertido que el uso creciente de tableros de comando, si bien mejora el monitoreo, también puede derivar en una «tecnificación de la gestión» que debilite los espacios deliberativos. Cuando los dashboards definen automáticamente las prioridades mediante alertas o rankings, existe el riesgo de que la conducción política quede subordinada a criterios tecnocráticos o que se acentúe el sesgo hacia lo cuantificable, desplazando dimensiones cualitativas y valorativas de la acción pública (Hood & Dixon, 2015).

Además, se ha señalado el riesgo de instrumentalización política. En algunos casos, los gobiernos pueden promover índices con fines más propagandísticos que técnicos, buscando reforzar su legitimidad ante la opinión pública. Cuando esto ocurre, el índice deja de ser una herramienta de gestión o evaluación para convertirse en un insumo de marketing gubernamental, perdiendo así su valor como dispositivo de rendición de cuentas.

Debe advertirse la desigual sensibilidad de ciertos índices para captar transformaciones graduales o cualitativas. Mientras que algunos indicadores pueden detectar rápidamente cambios abruptos o cuantificables, otros aspectos como la mejora en la calidad institucional, la equidad en la atención ciudadana o la percepción subjetiva de justicia administrativa resultan más difíciles de medir y tienden a quedar subrepresentados.

Creemos que los índices son herramientas útiles pero no infalibles. Aplicarlos exige no solo rigor metodológico, sino también una lectura crítica

y situada, que prevenga tanto la fetichización de los números como de su uso político distorsionado.

Conclusión

Los índices aplicados a la administración pública constituyen dispositivos potentes para analizar, comunicar y mejorar la gestión pública. Su fortaleza reside en traducir fenómenos abstractos en datos comparables, útiles para la toma de decisiones, la evaluación del desempeño y la deliberación ciudadana.

Sin embargo, su valor no está dado únicamente por lo que miden, sino por cómo se construyen, quiénes los utilizan y con qué fines. En contextos democráticos, los índices deben ser metodológicamente rigurosos, políticamente transparentes y socialmente significativos. No hay neutralidad posible sin explicitación de criterios, ni legitimidad sin control público.

En un entorno de creciente digitalización y automatización de decisiones, los índices —junto a tableros de comando, algoritmos de predicción y sistemas de inteligencia artificial— ocupan un lugar cada vez más central en la conducción pública. Por ello, es fundamental reforzar las capacidades institucionales para diseñarlos con criterios éticos, inclusivos y técnicamente sólidos.

Los índices no reemplazan el juicio profesional ni la deliberación política, pero pueden ser un insumo poderoso si se integran en un ecosistema reflexivo de gestión pública orientada a resultados, derechos y transparencia.

Bibliografía

- Abad, A., Estévez, A., & Etkin, J. (2007). Una aproximación al índice de clima fiscal: apuntes metodológicos para su construcción. *Revista IR, Instituto AFIP*, (1), 4–15.
- Biscayart, P. E. (2019). *Tableros de comando: Una herramienta para gestionar en un entorno cambiante*. Ediciones Granica.
- Davies, P. (2004). Is Evidence-Based Government Possible? *Jerry Lee Lecture*, Campbell Collaboration.
- Denhardt, R. B. (2011). *Theories of Public Organization* (6.^a ed.). Wadsworth Cengage Learning.

- Estévez, A. M. (2016). Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la Provincia de Buenos Aires. *Estado Abierto*, 1(1), 16–33. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/15>
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* (Policy Research Working Paper No. 5430). World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-5430>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2.ª ed.). Oxford University Press.
- Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>
- Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). (2005). *Índice de Confianza en el Gobierno*. Centro de Opinión Pública. UTDT.

Capítulo 9

Participación ciudadana y gobierno abierto

62 Mecanismos de participación ciudadana

Por Guadalupe Laborde

Definición

La participación ciudadana es el conjunto de mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden influir en el proceso de toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y el control del gobierno. En lo que respecta al control sobre el Poder Ejecutivo, la participación ciudadana se articula a través de diversas herramientas legales, institucionales y sociales que buscan garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Así, la sociedad civil, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales (en adelante ONG) desempeñan un papel clave en la vigilancia y el monitoreo de la acción gubernamental.

Importancia

La participación ciudadana, entendida no solo como derecho sino también como práctica activa de control sobre el Poder Ejecutivo, constituye un pilar esencial para el fortalecimiento democrático. Su presencia en la vida pública permite consolidar gobiernos más abiertos, transparentes y responsables, capaces de rendir cuentas ante una sociedad cada vez más exigente y plural.

En contextos donde el poder tiende a concentrarse, la participación de la ciudadanía —junto con el accionar de los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil— actúa como un contrapeso indispensable, capaz de cuestionar decisiones gubernamentales, denunciar abusos y visibilizar conflictos que, de otro modo, quedarían ocultos. Esta función preventiva se traduce en una mayor vigilancia del poder, lo que ayuda a desactivar prácticas autoritarias o discrecionales.

Además, la participación ciudadana promueve la transparencia y mejora los mecanismos de rendición de cuentas. El acceso a la información pública no solo permite que los ciudadanos conozcan cómo se toman las decisiones, sino que habilita una evaluación crítica y constructiva de la gestión estatal. Este control social, cuando es efectivo, genera una legitimidad

más profunda en el sistema político, ya que incorpora la voz de quienes son destinatarios directos de las políticas públicas.

Al mismo tiempo, la participación activa de la ciudadanía contribuye a mejorar la calidad de esas políticas. Las personas que habitan los territorios y experimentan cotidianamente las consecuencias de las decisiones gubernamentales están en condiciones de señalar fallas, proponer alternativas y enriquecer el diseño de soluciones. Su involucramiento no solo aporta conocimiento situado, sino que amplía la base de legitimación de las decisiones adoptadas.

Por último, la participación ciudadana tiene un efecto transformador sobre la relación entre el Estado y la sociedad. Al involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, se estimula un compromiso más activo con los asuntos públicos, se fortalece la cultura democrática y se reconoce a la ciudadanía como protagonista, y no solo como espectadora, del devenir político.

Características

La relación entre el Estado y los ciudadanos ha ido cambiando con la evolución del Estado de derecho. Según Seifert, la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y las instancias de control ciudadano, exceptuando el sufragio, no son parte de la tradición constitucional argentina, debido a que en la constitución de 1853 se restringió la participación ciudadana en su forma directa, con el artículo 22 que reza así: «El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición» (Seifert, 2022, p.92).

Así, recién en la reforma constitucional de 1994 se incorporaron algunos procesos de participación ciudadana y formas semidirectas de democracia. Luego, en los años siguientes se ampliaron los mecanismos de participación, que fueron regulados en legislaciones de distintos niveles gubernamentales. Por lo que en la actualidad, existen varias formas en que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil pueden participar de la vida pública y a su vez, controlar la gestión de gobierno. Asimismo, un

factor clave para facilitar la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos es el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuyo reglamento general se estableció en el decreto 1172/03, en el que también se aprobaron otros procesos institucionales que buscaron promover la participación ciudadana.

Mecanismos de participación ciudadana

Estos mecanismos son establecidos por la Constitución Nacional de la República Argentina.

- Sufragio electivo: se establece que el voto es universal, igual, secreto y obligatorio (art. 37).
- Iniciativa popular: los ciudadanos están habilitados para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados de la Nación, que actuará como cámara de origen y deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses, y luego pasarlos a la Cámara de Senadores que también deberá tratarlos expresamente. Dichos proyectos no podrán incluir materias de reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y legislación penal (art. 39).
- Consulta popular vinculante: los ciudadanos están obligados a asistir a las urnas y expresar su acuerdo o desacuerdo con un proyecto de ley. La Cámara de Diputados es quien presenta un proyecto de ley de convocatoria que puede ser rechazado por la Cámara de Senadores, pero que no puede ser vetado por el Poder Ejecutivo. En caso de realizarse la consulta, el voto afirmativo del proyecto emitido por el pueblo lo convertirá en ley y su promulgación será automática (art. 40).

Consulta popular no vinculante: los ciudadanos pueden o no asistir a las urnas cuando se trate de una consulta popular no vinculante. Esta convocatoria la realiza el Congreso o el presidente de la Nación (art. 40). La ley reglamentaria N° 25 432 exceptuó de la consulta popular tanto vinculante como no vinculante, todo proyecto de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre regulado por la propia constitución, sea estableciendo una cámara de origen o una mayoría calificada.

Asimismo, se aclara que tanto un referéndum como un plebiscito son consultas populares, pero de acuerdo con Gelli (2004), la denominación difiere según la materia que se someta a consulta popular, si se trata de pronunciarse sobre una norma, corresponde la denominación de referéndum, pero si se trata de una cuestión de importancia estatal, recibe el nombre de plebiscito (Gelli, 2004, p. 358).

Juicio por jurados: los ciudadanos están habilitados a participar como jurados de un proceso judicial. Se establece esta modalidad en los artículos 24, 75 inc.12 y 118 de la CN, sin embargo a nivel nacional, todavía no se ha implementado. Por otro lado, en la reforma del 94 se incorporaron a la CN varios tratados internacionales sobre derechos humanos (en adelante DD.HH.), por consiguiente, todos los derechos que incluyen estos instrumentos internacionales adquirieron jerarquía constitucional y entre ellos, hay derechos directamente relacionados con la participación ciudadana que complementan a los otros derechos y garantías que figuran explícitamente en el texto de la CN.

- Participación en la dirección de los asuntos públicos: directamente o por medio de representantes libremente elegidos, además, debe garantizarse el acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país (art. 23 de la Convención Americana sobre DD.HH. y art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros tratados que también garantizan los mismos derechos).
- Participación de las mujeres en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución; ocupación de cargos públicos y participación en ONG: implica ejercer ampliamente las funciones públicas y en todos los planos gubernamentales, así como participar de ONG que se ocupen de la vida pública y política del país. (art. 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer).
- Participación plena en la vida política y pública de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con los demás: directamente o a través de representantes libremente elegidos, participando en la dirección de asuntos públicos y en ONG relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y

administración de los partidos políticos (art. 29 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad)

Otros mecanismos institucionales de participación ciudadana

Se enumeran otros procesos participativos que funcionan también como instancias de control y supervisión del accionar del Poder Ejecutivo

- **Asambleas ciudadanas o minipúblicos deliberativos:** son instituciones creadas para tratar un tema específico y conformadas por un grupo de ciudadanos diverso, que tiene que ser inclusivo y representativo de la población en la que se desarrolla la asamblea. Este mecanismo no está regulado a nivel nacional.
- **Revocatoria de mandatos electivos:** instituto por el cual el electorado como depositario de la soberanía popular ejerce una función de contralor, cuando el ejercicio de las funciones de un funcionario público haya generado una importante pérdida de confianza de sus representados en lo que respecta al manejo de la cosa pública. Este mecanismo no está regulado a nivel nacional. Pero sí está regulado en el artículo 67 de la constitución de CABA y dice: «El electorado tiene derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna correspondiente (...)» y reglamentado por la ley N° 357 de CABA.
- **Audiencias públicas:** es una instancia habilitada por una autoridad pública para que los ciudadanos que puedan verse afectados por una decisión en particular, en un espacio institucional establecido, expresen su opinión fundada. Las audiencias públicas se encuentran reguladas por el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, aprobado por el Decreto 1172/2003.
- **Elaboración Participativa de Normas:** es una instancia donde se habilita un espacio institucional para la formulación de opiniones y propuestas en relación a proyectos de normas administrativas y proyectos de ley, para ser presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación. Si bien estas propuestas no son vinculantes, el funcionario responsable de la promoción de la normativa some-

tida a debate tiene la obligación de fundamentar las modificaciones realizadas al proyecto que fue debatido. Este procedimiento se encuentra regulado en el ámbito del Poder Ejecutivo, por el Reglamento General para la Elaboración Participativa de Normas, aprobado por el Decreto 1172/2003.

- Reuniones abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos: constituyen una instancia de participación en la que se habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones. Estas reuniones se proponen permitir una efectiva participación ciudadana para juzgar adecuadamente los motivos por los que se adoptan las decisiones que impactan en los usuarios de los servicios. Este procedimiento se encuentra regulado en el ámbito del Poder Ejecutivo, por el Reglamento General de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, aprobado por el decreto 1172/2003.
- Foros ciudadanos: espacios de participación que permite a los ciudadanos y ONG interesadas, formar parte de un proceso de construcción colectiva nutrido con los aportes y las propuestas de los participantes, que luego son compartidas en un encuentro con representantes del ámbito provincial, departamental o municipal.
- Presupuesto participativo: espacio en el que la ciudadanía puede decidir sobre la asignación de recursos públicos. No se encuentra regulado a nivel nacional, pero la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el artículo 52 de su constitución dice: «Se establece el carácter participativo del presupuesto (...)» y en los artículos 9 y 29 de la ley 70 de CABA se establece que: Se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas del Gobierno de la Ciudad a través de foros temáticos y zonales que: «El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires, tiene carácter participativo, el cual se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento».
- Consejos consultivos comunales de la Ciudad de Buenos Aires: son organismo consultivos y honorarios de participación ciudadana. También participan del mismo ONG y referentes locales. Están regulados por la ley Orgánica de Comunas N° 1777/2005 y por el artículo 131 de la Constitución de la ciudad que les otorga las siguientes

funciones: asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión.

La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales: se encuentra regulada en el anexo de la ley N° 27 566 de 2020 que aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, en América Latina y el Caribe, firmado en 2018. El artículo 7 del Acuerdo expresa: Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

Mecanismos de participación y control no institucionales

Mecanismos promovidos por los medios de comunicación, las redes sociales y las ONG

- Investigación periodística: cumple un rol clave en la denuncia de actos de corrupción, irregularidades y malas prácticas.
- Plataformas digitales y redes sociales: permiten la difusión de información y el debate público sobre la gestión de gobierno.
- ONG: existen asociaciones que monitorean la administración pública como Transparencia internacional (TI) o CIPPEC.
- Foros ciudadanos: espacios de debate sobre asuntos de interés público, donde se intenta construir una propuesta consensuada sobre un tema específico, para instalarla en la agenda política.
- Movimientos sociales y sindicatos: expresan demandas colectivas y generan presiones sobre el Poder Ejecutivo.

Ejemplos

Diversas experiencias nacionales e internacionales ilustran cómo los mecanismos de participación ciudadana pueden incidir de manera concreta en la formulación, el control y la evaluación de políticas públicas.

En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, se han desarrollado los Foros de Seguridad, espacios de encuentro entre vecinos, funcionarios y representantes de las fuerzas policiales que permiten debatir, evaluar y proponer acciones en torno a la seguridad pública. Estos foros funcionan como una instancia de monitoreo ciudadano del accionar policial y como plataforma para la construcción colectiva de planes de prevención del delito a nivel local.

A escala internacional, uno de los casos paradigmáticos es el del presupuesto participativo en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. Iniciado en la década de 1990, este proceso transformó profundamente las relaciones sociales y políticas en el ámbito municipal. A través de asambleas vecinales, la ciudadanía comenzó a decidir directamente sobre la asignación de recursos públicos, lo que contribuyó a reducir el clientelismo, descentralizar el poder ejecutivo, mejorar la transparencia en el manejo de fondos y fortalecer el vínculo entre gobernantes y gobernados.

También el periodismo ha sido una herramienta poderosa de control ciudadano. La investigación internacional sobre los «Panama Papers» expuso en 2016 una compleja red de empresas offshore utilizadas por figuras políticas, empresariales y del espectáculo para ocultar fortunas y evadir impuestos. Las revelaciones provocaron renunciadas, procesos judiciales y reformas legales en numerosos países, y pusieron en evidencia el rol fundamental de la prensa en la fiscalización del poder.

En Argentina, una iniciativa destacada fue la campaña «El hambre más urgente», lanzada a comienzos del siglo XXI por organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y periodistas, con el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación de los sectores más vulnerables. Gracias a la recolección de más de un millón y medio de firmas en todo el país, el reclamo fue canalizado institucionalmente y derivó en la sanción de la Ley N° 25 724, que creó un Programa Nacional de Nutrición y Alimentación en 2002.

Otro antecedente relevante en la historia democrática argentina es el plebiscito de 1984, convocado para conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la ratificación del Tratado de Paz y Amistad con Chile, luego del

conflicto limítrofe por el canal de Beagle. Aunque se trató de una consulta no vinculante, la participación alcanzó el 70 % del padrón y el 82 % de los votantes se pronunció a favor del acuerdo, lo que otorgó una legitimidad social decisiva para su posterior aprobación parlamentaria.

Por fuera del ámbito latinoamericano, merece destacarse el caso de las asambleas ciudadanas en Irlanda, un mecanismo de deliberación inclusiva que permitió abordar temáticas de alta sensibilidad social. Entre 2012 y 2014, se desarrolló el primer proceso deliberativo sobre reformas constitucionales, mientras que entre 2016 y 2018 se celebró una segunda ronda, centrada en asuntos como el matrimonio igualitario y el aborto. En este último caso, el consenso alcanzado en la asamblea fue decisivo para habilitar el referéndum que finalmente legalizó la interrupción voluntaria del embarazo en 2018. Esta experiencia demostró el potencial de los minipúblicos para canalizar debates complejos y generar legitimidad en decisiones trascendentes.

Relación con otros conceptos

La participación ciudadana se vincula estrechamente con varios conceptos fundamentales del pensamiento político y administrativo contemporáneo. En primer lugar, guarda una relación directa con el Estado de derecho, ya que su ejercicio fortalece el cumplimiento de las normas y consolida la institucionalidad democrática. Cuando los ciudadanos participan activamente en los asuntos públicos, no solo ejercen derechos individuales, sino que contribuyen a una cultura cívica que refuerza el respeto a la ley y al orden constitucional.

Asimismo, la participación ciudadana está profundamente relacionada con la transparencia gubernamental. El acceso a la información pública, habilitado por normativas como el Decreto 1172/2003, permite que la ciudadanía conozca, cuestione y supervise las decisiones del Poder Ejecutivo. De este modo, la transparencia se convierte en una condición habilitante para que la participación sea efectiva y no meramente simbólica.

Otro concepto estrechamente vinculado es el de *accountability* o rendición de cuentas. Los mecanismos participativos ofrecen a los ciudadanos herramientas concretas para exigir explicaciones a los gobernantes,

evaluar sus decisiones y, en algunos casos, incidir directamente sobre el rumbo de las políticas públicas. Así, la participación se convierte en un canal privilegiado para garantizar que quienes ejercen el poder lo hagan de manera responsable y justificada ante la sociedad.

Finalmente, no puede omitirse la conexión con la democracia participativa, entendida como una forma de profundizar y complementar los mecanismos representativos tradicionales. En este modelo, la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones, el control social y la formulación de propuestas adquiere un papel central. Lejos de tratarse de una amenaza al sistema representativo, la participación activa de la sociedad contribuye a enriquecerlo, a hacerlo más receptivo y a consolidar una democracia más sustantiva y dinámica.

Críticas y debates

A pesar de su importancia en la consolidación de la democracia, la participación ciudadana enfrenta múltiples desafíos que han dado lugar a críticas y debates en distintos contextos. Uno de los principales obstáculos radica en las dificultades para acceder a la información pública. Si bien existen leyes y reglamentos que reconocen este derecho, en la práctica muchas administraciones mantienen un acceso limitado, fragmentado o excesivamente burocrático, lo cual impide que la ciudadanía pueda ejercer un control efectivo sobre la gestión del Estado.

Otra preocupación recurrente es la instrumentalización de los mecanismos de control por parte de actores políticos. En algunos casos, instancias participativas como las audiencias públicas, los foros ciudadanos o las consultas populares son utilizadas como meros rituales formales, sin voluntad real de incorporar las propuestas surgidas del debate ciudadano. Esto no solo vacía de contenido estos mecanismos, sino que también genera desconfianza hacia las instituciones democráticas.

Asimismo, en muchas sociedades persiste una escasa cultura participativa. Ya sea por desinterés, desconocimiento, frustración acumulada o barreras estructurales, amplios sectores de la población no utilizan —o no pueden utilizar— los canales institucionales y sociales de participación. Esta situación reproduce dinámicas de exclusión y deja la toma de decisiones en

manos de élites políticas o técnicas, alejadas de las experiencias cotidianas de la ciudadanía.

Por último, es importante señalar la efectividad limitada del control social en numerosos casos. Aunque se formulen denuncias fundadas, investigaciones periodísticas o movilizaciones ciudadanas, muchas veces estas acciones no logran detener decisiones gubernamentales que tienen un fuerte impacto social, económico o ambiental. El poder institucional, la concentración mediática y la falta de mecanismos vinculantes pueden desdibujar el peso real de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Esta brecha entre el ideal participativo y su implementación concreta constituye uno de los principales desafíos para quienes buscan construir una democracia más sustantiva e inclusiva.

Conclusión

Los convencionales constituyentes de 1853/60 conocían las formas semidirectas de democracia y decidieron limitarlas con la redacción del artículo 1 y 22 de la CN, que categóricamente establece que «el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la constitución». Pero hacia finales del siglo XX y en un nuevo contexto histórico, la reforma constitucional de 1994 incorporó varias formas semidirectas de democracia. A su vez, en esa época, también se ampliaron los mecanismos de participación ciudadana, como puede observarse en la redacción de la constitución de la ciudad de Buenos Aires y en otras legislaciones provinciales y locales. Así, estos nuevos procesos participativos promovieron una mayor intervención de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, y consiguientemente, fortalecieron la democracia, contribuyendo a la supervisión y control de las acciones realizadas por las autoridades nacionales, provinciales y municipales.

Un consolidado régimen democrático debe garantizar la participación de los ciudadanos, que son los destinatarios de las políticas públicas y quienes sufren el impacto de las decisiones políticas tomadas por los gobernantes, por lo que éstos deben estar abiertos a recibir críticas que pueden contribuir a una mejora en las gestiones de gobierno y a modificar o corregir las prioridades de sus agendas políticas.

Por último, para una plena participación ciudadana, además de existir mecanismos participativos debidamente institucionalizados, se debe garantizar el libre acceso a la información pública y la sociedad debe estar comprometida con los asuntos de interés público y ser activa y participativa.

Bibliografía

- Bovens, M. (2007). *Analysing and assessing accountability: A conceptual framework*. *European Law Journal*, 13(4), 447–468.
- Fidyka, L. (2021). La participación ciudadana en la Constitución Nacional de la República Argentina. *Revista Argentina de Derecho Público*, 7.
- Fox, J. (2015). Social accountability: What does the evidence really say? *World Development*, 72, 346–361.
- Gelli, M. A. (2004). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada* (2.ª ed.). La Ley.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11–31.
- Seifert, D. I. (2022). Mecanismos de participación ciudadana. Minipúblicos con deliberación inclusiva. *Ab-Revista de Abogacía*, 6(11), 91–100.

63 Gobierno abierto

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

El gobierno abierto es un modelo de gestión pública que se basa en los principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas, con el objetivo de transformar la relación entre el Estado y la ciudadanía. Este enfoque fomenta la apertura de la información gubernamental, la inclusión de la sociedad en los procesos de toma de decisiones y la creación de alianzas con diversos actores para abordar problemas públicos de manera innovadora y eficaz. Su aplicación no solo mejora la gestión de los recursos y la eficiencia institucional, sino que también fortalece la legitimidad de las instituciones democráticas al garantizar una mayor supervisión ciudadana sobre las acciones del gobierno.

Importancia

El gobierno abierto juega un papel clave en la consolidación de la democracia, ya que mejora la transparencia y fomenta la rendición de cuentas, permitiendo que la ciudadanía acceda a información relevante sobre la gestión gubernamental. Al visibilizar cómo se toman decisiones y administran los recursos, contribuye al fortalecimiento de la confianza en las instituciones públicas. Además, permite que las políticas públicas sean más receptivas y equitativas, al incorporar la participación ciudadana en su diseño y ejecución. También impulsa la innovación en la administración pública al promover la colaboración entre distintos actores sociales. Por último, es una herramienta fundamental para combatir la corrupción, ya que facilita el acceso a información clave y fortalece los mecanismos de control y supervisión ciudadana sobre la gestión del Estado.

Características

El gobierno abierto se caracteriza por la transparencia en la publicación de información gubernamental de manera proactiva y comprensible, permitiendo que los ciudadanos accedan fácilmente a datos sobre la gestión estatal. La apertura de datos facilita que la información gubernamental sea accesible, reutilizable y sujeta a análisis por parte de diversos actores. La participación ciudadana es otro eje fundamental, ya que permite a los

ciudadanos influir en la toma de decisiones y evaluar las políticas públicas. La colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado refuerza la creación de soluciones conjuntas a los problemas públicos. La rendición de cuentas implica la obligación de los funcionarios de explicar y justificar sus decisiones y gestiones. El uso de tecnologías digitales facilita la interacción entre el Estado y la ciudadanía, promoviendo canales de comunicación más accesibles. Finalmente, el enfoque ciudadano asegura que las necesidades y expectativas de la población estén en el centro de la gestión pública.

Ejemplos

Diferentes países han implementado iniciativas de gobierno abierto con resultados significativos. Los portales de datos abiertos, como Data.gov en Estados Unidos o el Portal de Datos Abiertos en Argentina, permiten a los ciudadanos acceder a información gubernamental en formatos reutilizables. Los presupuestos participativos, implementados en ciudades como Porto Alegre en Brasil, han dado a los ciudadanos la posibilidad de decidir sobre el uso de recursos públicos. Plataformas de participación en línea, como Decide Madrid en España, facilitan el debate y la consulta ciudadana sobre políticas públicas. Las audiencias públicas permiten que funcionarios rindan cuentas y reciban retroalimentación directa de la ciudadanía. Los laboratorios de innovación, como el GovLab en Estados Unidos, trabajan en la co-creación de soluciones públicas a partir del análisis de datos. La publicación de contrataciones gubernamentales, como el sistema Compr.ar en Argentina, garantiza transparencia en licitaciones y contratos del sector público.

Relación con otros conceptos

El gobierno abierto está estrechamente vinculado con el concepto de transparencia, ya que su implementación incluye la publicación y apertura de información pública, pero también involucra la participación y colaboración ciudadana. Se relaciona con el gobierno digital, que hace un uso estratégico de las tecnologías de la información para modernizar procesos administrativos, facilitar la prestación de servicios y fortalecer la interacción entre el Estado y la ciudadanía. El concepto de Estado abierto amplía los principios del gobierno abierto a todas las instituciones estatales, incluyendo los poderes legislativo y judicial. La participación

ciudadana es una dimensión central, ya que permite que las decisiones gubernamentales sean más inclusivas y alineadas con las necesidades de la sociedad.

Críticas y debates

A pesar de sus beneficios, la implementación del gobierno abierto enfrenta varios problemas. La brecha digital limita el acceso equitativo a las herramientas digitales, afectando especialmente a sectores con menor conectividad y alfabetización digital. La calidad de la información es otro punto de debate, ya que los datos abiertos deben ser relevantes, actualizados y comprensibles para la ciudadanía. Existen críticas sobre la participación simbólica, cuando los mecanismos de consulta ciudadana son triviales y no tienen una incidencia real en las decisiones públicas. La captura por grupos de interés es una preocupación, ya que ciertos sectores con mayor capacidad de organización pueden influir desproporcionadamente en las decisiones. Además, la resistencia al cambio dentro de la administración pública puede dificultar la implementación efectiva de políticas de apertura gubernamental.

Conclusión

El gobierno abierto redefine la relación entre el Estado y la ciudadanía, promoviendo una gestión pública más transparente, inclusiva y colaborativa. Si bien enfrenta problemas como la brecha digital, la calidad de la información y la resistencia institucional, representa una estrategia clave para fortalecer la democracia y mejorar la eficiencia gubernamental. Para que su impacto sea real, es fundamental acompañar su implementación con políticas que garanticen el acceso equitativo a la información y mecanismos efectivos de participación ciudadana.

Bibliografía

- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Isuani, A. (2020). El concepto de Estado: ¿entendemos lo mismo? *Estado Abierto*, 5(1), 13–49.

- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40.
- Oszlak, O. (2013). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

64. Gobernanza: diferencia entre gobernanza y gobierno

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

La gobernanza es el conjunto de interacciones, procesos y estructuras a través de los cuales se toman e implementan decisiones en una sociedad. Se trata de un sistema de dirección y control que involucra a una diversidad de actores —incluyendo al gobierno, el sector privado y la sociedad civil— en la definición de objetivos, formulación de políticas y gestión de recursos. El concepto de gobernanza integra mecanismos formales e informales que facilitan la cooperación y la coordinación entre distintos niveles de organización social y gubernamental.

Tal como lo han señalado autores como Rhodes (1996) o Pierre y Peters (2000), la gobernanza representa una transformación en la forma de ejercer el poder público, desplazando al gobierno como único centro de decisión y promoviendo la articulación de redes, alianzas y acuerdos interactorales.

Por su parte, el gobierno se refiere al conjunto de instituciones, normas y funcionarios encargados de ejercer el poder político y administrar los asuntos públicos. Aunque el gobierno es un actor clave dentro de la gobernanza, esta lo trasciende: incorpora redes de participación y colaboración que diversifican la toma de decisiones y amplían el horizonte democrático.

Importancia

La gobernanza desempeña un papel fundamental en la administración pública por múltiples razones.

En primer lugar, fortalece la legitimidad de las decisiones al involucrar a diversos actores y garantizar mecanismos de rendición de cuentas. Además, mejora la eficacia y eficiencia de las políticas públicas al aprovechar conocimientos y experiencias provenientes de distintos sectores.

Fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones, promueve la transparencia y genera un sentido de corresponsabilidad en la gestión pública. También permite abordar problemas complejos mediante la construcción de soluciones colaborativas, ya que integra diversas perspectivas, saberes y actores.

La gobernanza se destaca por su capacidad de adaptabilidad y resiliencia, que permite a las instituciones responder de manera flexible a cambios sociales, económicos y tecnológicos. Finalmente, estimula la coordinación entre distintos niveles de gobierno, actores públicos y privados, consolidando la generación de valor público.

Características

La gobernanza se caracteriza por una visión ampliada del proceso de gobierno, en la que participan una pluralidad de actores. No se trata solamente del aparato estatal: también están involucradas empresas, organizaciones de la sociedad civil y, por supuesto, los propios ciudadanos. Esta diversidad enriquece el proceso decisorio, pero también lo vuelve más complejo.

Las decisiones ya no se imponen desde una autoridad centralizada, sino que se construyen a través de la interacción y la negociación. El diálogo, la deliberación y la búsqueda de consensos son elementos fundamentales del modelo, que busca acuerdos sostenibles más allá de las coyunturas políticas.

Las relaciones que se tejen en los espacios de gobernanza no se limitan a los canales burocráticos tradicionales. Se desarrollan tanto en redes formales como en vínculos informales, lo que da lugar a espacios más flexibles y adaptativos de coordinación interinstitucional y multisectorial.

Uno de los pilares más relevantes es la participación ciudadana activa. Esta no se agota en el acto electoral, sino que se extiende a instancias de consulta, co-creación y control. La ciudadanía deja de ser un mero objeto de políticas públicas para transformarse en un sujeto político activo en su formulación e implementación.

La transparencia y la rendición de cuentas son condiciones necesarias para generar legitimidad. Esto implica no solo publicar información, sino garantizar que sea comprensible, accesible y sujeta a auditoría por parte de la sociedad.

A su vez, la gobernanza requiere adaptabilidad y flexibilidad. En contextos dinámicos, atravesados por tensiones o crisis, la capacidad de respuesta rápida y sensible a las demandas se vuelve crucial para sostener la efectividad de la acción pública.

El modelo está orientado a la producción concreta de valor público. No se trata solo de cumplir con procedimientos, sino de generar resultados tangibles que mejoren la calidad de vida y fortalezcan el tejido social.

Finalmente, la gobernanza adopta un enfoque sistémico. Reconoce la interdependencia entre actores, sectores y niveles de gobierno. La acción pública eficaz no puede comprenderse de forma aislada, sino como parte de un entramado relacional donde las decisiones y resultados se co-producen de manera articulada

Ejemplos

- Gobierno abierto: plataformas que promueven la transparencia, la colaboración y la apertura de datos.
- Presupuestos participativos: ciudadanos que deciden sobre la asignación de recursos públicos.
- Consejos consultivos: espacios institucionales donde se escuchan voces diversas en temas clave.
- Mesas de diálogo multisectorial: instancias de negociación y articulación entre el sector público, privado y la sociedad civil.
- Alianzas público-privadas (APP): cooperación estructurada para financiar y ejecutar infraestructura o servicios.
- Laboratorios de innovación cívica: equipos interdisciplinarios que co-crean soluciones con metodologías colaborativas.
- Plataformas digitales de participación: canales abiertos que amplían el acceso ciudadano a la toma de decisiones públicas.

Relación con otros conceptos

La noción de gobernanza está íntimamente entrelazada con otros conceptos fundamentales de la administración pública contemporánea. Su vínculo con la idea de gobierno es estructural: lo abarca, pero también lo trasciende, ya que propone una lógica de interacción donde el Estado deja de ser el único actor relevante para compartir protagonismo con organizaciones de la sociedad civil, actores privados e incluso organismos internacionales.

En el campo de las políticas públicas, la gobernanza influye transversalmente en todas sus etapas: desde el diseño, al incorporar múltiples voces y diagnósticos; hasta la implementación y la evaluación, donde la cooperación interactoral y la transparencia son esenciales. No se trata solo de ejecutar políticas, sino de construirlas colectivamente.

En cuanto a la *gestión pública moderna*, la gobernanza aporta una visión renovada que enfatiza la apertura institucional, la colaboración horizontal y el aprendizaje compartido. Así, se aleja de modelos jerárquicos rígidos y promueve estructuras flexibles, sensibles a la diversidad de demandas sociales.

Su articulación con el *desarrollo sostenible* es directa, ya que incorpora principios de equidad, inclusión y participación ciudadana como ejes estratégicos. Estos valores no solo fortalecen la legitimidad del Estado, sino que consolidan un horizonte de largo plazo basado en el consenso social.

La *participación ciudadana*, por su parte, es tanto una condición de posibilidad como la principal fortaleza del enfoque de gobernanza. Sin una ciudadanía activa, crítica y organizada, el ideal de co-gobierno se vuelve abstracto e inoperante.

Los principios de transparencia, Estado abierto y rendición de cuentas funcionan como los pilares operativos que garantizan su legitimidad democrática. En este punto, la experiencia latinoamericana ofrece valiosas lecciones. Como señalan Ramírez de la Cruz y sus colegas (2025) en el *Handbook of Public Management in Latin America and the Caribbean*, la gobernanza colaborativa en la región implica redefinir los mecanismos

tradicionales de accountability. En lugar de relaciones verticales centradas en la obediencia jerárquica, emergen formas de rendición de cuentas más horizontales, multiactorales y basadas tanto en normas formales como en compromisos informales. Esta dinámica, aún en desarrollo, representa uno de los desafíos clave para fortalecer la democracia en contextos marcados por la fragmentación institucional y la desconfianza pública.

Críticas y debates

Aunque la gobernanza ha ganado relevancia como enfoque de gestión pública, también enfrenta importantes desafíos y críticas. Uno de los principales es el riesgo de captura por élites o grupos de interés, que pueden utilizar mecanismos participativos para legitimar decisiones ya tomadas o bloquear reformas. Además, las asimetrías de poder y recursos pueden distorsionar la representación de los sectores más vulnerables, afectando la equidad. Otro límite es la complejidad operativa: coordinar múltiples actores implica más tiempo, más recursos y mayores niveles de negociación. Asimismo, la ambigüedad conceptual del término ha permitido su uso como eslogan vacío en documentos institucionales, sin un correlato efectivo en la práctica participativa.

Es importante también diferenciar la noción de gobernanza de la de gobernabilidad. Mientras que la gobernabilidad se refiere principalmente a la capacidad del sistema político para mantener el orden, asegurar el cumplimiento de las normas y sostener la estabilidad institucional, la gobernanza alude a los modos en que se construyen y ejecutan las decisiones públicas en contextos colaborativos, con participación de actores diversos. Es decir, un gobierno puede tener alta gobernabilidad (control del conflicto) sin necesariamente practicar una buena gobernanza (procesos abiertos, inclusivos y eficaces).

Conclusión

La gobernanza es un enfoque clave para comprender la complejidad de la administración pública contemporánea. A diferencia del gobierno, que se enfoca en la gestión formal del poder político, la gobernanza incorpora una red de actores e interacciones que fortalecen la participación, la colaboración y la transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, debe ser concebida no solo como una técnica o una narrativa

de moda, sino como una práctica institucional profunda, que requiere voluntad política, capacidad estatal y un compromiso real con la inclusión democrática.

Bibliografía

- Aguerre, C. (2020). Estrategias nacionales de IA y gobernanza de datos en la región. Inteligencia artificial en América Latina y el Caribe: Ética, gobernanza y políticas. Universidad de San Andrés.
- Aristigueta, M. P., & Ramírez de la Cruz, E. E. (Eds.). (2025). *Handbook of public management in Latin America and the Caribbean*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035317684>
- Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la era meta: del Estado inteligente al Estado inmersivo. CLAD.
- Campos Ríos, M. (2023). Cadenas de valor público y ecosistema digital. SELA.
- Cetina, C. (2021). Gobernanza de datos y capacidades estatales para la pospandemia. CAF Policy Brief, (28). <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1765>
- Martínez Anzuers, L. M. (2022). Ética y deontología del servidor público. En X. Barragán Martínez (Coord.), *Gobernanza y administración pública inteligente*. IAEN.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Salvador, M., & Ramió, C. (2020). Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (77).

65 Límite entre lo público y lo privado

Por Alejandro M. Estévez

El límite entre lo público y lo privado es un tema central en la administración pública y en las decisiones gubernamentales, ya que define el alcance y la responsabilidad del Estado en relación con el sector privado. A lo largo de la historia, este límite ha sido objeto de intensos debates, influenciado por ideologías, crisis económicas y demandas sociales. En la actualidad, fenómenos como la privatización, las alianzas público-privadas y la digitalización de servicios han transformado esta frontera, haciendo que su análisis sea más relevante que nunca. A continuación, se presenta una definición del concepto y sus implicaciones.

Definición

La definición del límite entre lo público y lo privado se refiere a la frontera, tanto conceptual como práctica, que distingue las funciones, responsabilidades y esferas de acción que corresponden al sector público (el Estado y sus instituciones) de las del sector privado (empresas, individuos y organizaciones no gubernamentales). Este límite no es una división fija, sino que evoluciona influenciado por factores políticos, económicos, sociales y culturales. El concepto abarca fenómenos como la privatización de servicios, la participación de actores privados en políticas públicas y el establecimiento de alianzas público-privadas.

Feigenbaum y Hamnett, en *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization* (1998), analizan la privatización como una estrategia política que busca redefinir el papel del Estado, transformando las percepciones sobre lo que se considera público y privado. Argumentan que este límite es dinámico y ambiguo, y que la privatización no solo implica transferencias de funciones, sino también cambios en las estructuras de poder. Es importante notar que diferentes sociedades a lo largo de la historia varían en su aceptación de la intervención estatal; algunas, como Francia, Suecia y Alemania, históricamente demandan una mayor intervención estatal, reflejando la creencia de que «lo público» tiene el derecho de intervenir en la vida cotidiana. En contraste, otras sociedades, como Estados Unidos, tienden a considerar la intervención estatal como «invasiva», favoreciendo soluciones «privadas» para la mayoría de los

problemas. Además de estas particularidades, existe la influencia del contexto histórico, es decir que aún en las sociedades con mayores tendencias «individualistas» o «societales» existen épocas que demandan una mayor o menor intervención estatal.

Importancia

El estudio de los límites entre lo público y lo privado es fundamental para comprender el papel del Estado en la provisión de bienes y servicios, así como el alcance de las iniciativas privadas en la administración de asuntos públicos. Determina cómo se distribuyen los recursos, cómo se regulan los mercados y cómo se garantiza el acceso equitativo a servicios esenciales. Este equilibrio afecta la gobernanza, la legitimidad estatal y la eficiencia administrativa.

Feigenbaum y Hamnett (1998) destacan que la privatización es una herramienta ideológica que redefine los límites público-privados, alineando el Estado con principios del mercado. Este cambio impacta no solo la economía, sino también la percepción de los ciudadanos sobre las funciones estatales.

Características

El límite entre lo público y lo privado ha evolucionado significativamente a lo largo de la historia, moldeado por factores políticos, económicos y sociales. Tras la Segunda Guerra Mundial, muchos países europeos consolidaron el Estado de Bienestar, expandiendo la provisión pública de salud, educación y transporte como respuesta a la necesidad de reconstrucción y estabilidad social. Sin embargo, a partir de los años 80, el auge del neoliberalismo, liderado por figuras como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, promovió la reducción del papel del Estado en la economía, impulsando privatizaciones masivas y desregulación de mercados. En América Latina, las reformas estructurales de los años 90, influenciadas por el Consenso de Washington, llevaron a la privatización de sectores estratégicos como energía, telecomunicaciones y agua, con el objetivo de mejorar la eficiencia y atraer inversiones, aunque con efectos dispares en términos de equidad y acceso.

Este límite entre lo público y lo privado es flexible y dinámico, variando según el contexto histórico y geográfico. La privatización no implica únicamente la transferencia de funciones del Estado al sector privado, sino una reconfiguración del rol estatal: en lugar de ser un proveedor directo, el Estado pasa a actuar como regulador y supervisor. La forma en que se materializa este proceso varía entre países; por ejemplo, mientras en América Latina los años 90 estuvieron marcados por una fuerte reducción del tamaño del Estado, en Suecia, el gobierno mantuvo su papel activo en sectores estratégicos, pero con un modelo de colaboración público-privada. A pesar de estos cambios, la responsabilidad estatal no desaparece: incluso cuando delega la prestación de servicios, sigue siendo el garante de su accesibilidad y calidad, lo que se refleja en regulaciones sobre tarifas, subsidios y normativas mínimas en salud y educación.

Estos cambios demuestran que la frontera entre lo público y lo privado no es estática, sino que responde a ciclos políticos y económicos, adaptándose a las demandas y prioridades de cada época.

Ejemplos

- Privatización de servicios públicos en Argentina (década de 1990): bajo la influencia del Consenso de Washington, el gobierno de Carlos Menem llevó adelante una serie de privatizaciones que incluyeron empresas estratégicas como YPF (petróleo) y Aerolíneas Argentinas (transporte aéreo). Si bien estas medidas buscaban eficiencia y reducción del déficit fiscal, también generaron críticas debido a la pérdida de control estatal sobre sectores estratégicos y el aumento de tarifas en algunos servicios.
- Alianzas público-privadas (APP) en España: un caso paradigmático es la construcción y gestión de autopistas por empresas privadas bajo contratos públicos, como en el sistema de peajes en sombra. Si bien esta modalidad permite inversiones sin comprometer el presupuesto estatal, también ha generado debates sobre el costo final para el ciudadano y la sostenibilidad de los contratos a largo plazo.
- Salud y educación en sistemas híbridos: en el Reino Unido, la introducción de la lógica del mercado en el NHS (Sistema Nacional de Salud) ha promovido la privatización parcial de ciertos servicios,

mientras que en Suecia, los programas de vouchers escolares de 1992, han permitido que las familias elijan entre escuelas públicas y privadas financiadas con fondos estatales. Estos esquemas muestran cómo el límite entre lo público y lo privado se vuelve difuso en la provisión de servicios esenciales.

- Privatización y regulación del agua y la energía: casos como la privatización del servicio de agua en Bolivia (Cochabamba, 2000) muestran cómo la falta de regulación efectiva puede generar resistencia social. En este caso, las protestas masivas llevaron a la reversión del proceso privatizador, destacando la importancia del Estado en la supervisión de bienes esenciales (Hall y Lobina, 2006).

Relación con otros conceptos

El límite entre lo público y lo privado está vinculado a múltiples conceptos en la administración pública. La privatización y la estatización representan movimientos opuestos dentro de esta frontera: mientras la privatización delega funciones estatales en el sector privado, la estatización busca recuperar el control público sobre sectores estratégicos. En este marco, el Nuevo Management Público (NMP) ha promovido la incorporación de prácticas privadas en la gestión estatal, como la eficiencia basada en resultados y la competencia interna entre agencias gubernamentales. Sin embargo, esta lógica requiere mecanismos de *accountability* para garantizar que la gestión privada de servicios públicos no comprometa la transparencia, la equidad o la calidad. Un caso emblemático es la regulación de las empresas privatizadas de electricidad y agua en América Latina, donde el control estatal ha sido clave para evitar abusos tarifarios. Finalmente, el debate sobre la legitimación del mercado cuestiona la suposición de que el sector privado siempre es más eficiente que el Estado. Mientras que algunos sostienen que la competencia genera eficiencia, otros advierten que en sectores esenciales como la salud o la educación, la lógica de mercado puede excluir a los sectores más vulnerables. Estos debates son centrales para entender cómo se definen y redefinen los límites entre lo público y lo privado en distintas sociedades.

Críticas y debates

Las críticas y debates en torno al límite entre lo público y lo privado señalan varios puntos críticos. Una preocupación central es la pérdida

de control estatal, donde una excesiva privatización puede debilitar el rol del Estado y reducir su capacidad de regulación. Esto puede llevar a que el Estado tenga menos influencia en sectores clave, afectando su habilidad para garantizar el interés público.

Otro punto crítico es la desigualdad en el acceso, ya que las privatizaciones pueden generar brechas sociales y afectar a los sectores más vulnerables. Cuando los servicios esenciales se privatizan, el acceso a estos puede depender de la capacidad económica de los ciudadanos, dejando atrás a quienes no pueden pagar.

La captura del Estado también es un riesgo importante, donde actores privados con poder económico pueden influir en la toma de decisiones políticas. Esto puede resultar en políticas que favorecen los intereses privados en lugar del bien común, comprometiendo la integridad de la administración pública.

Finalmente, se cuestiona la legitimidad del mercado como un asignador inherentemente eficiente de recursos. Feigenbaum y Hamnett (1998) argumentan que las instituciones privadas no siempre están preparadas para satisfacer las necesidades públicas de forma equitativa, desafiando la idea de que el mercado siempre produce los mejores resultados para todos los ciudadanos.

Conclusión

El límite entre lo público y lo privado es dinámico y cambia en función de factores políticos, económicos e históricos. Las decisiones sobre esta frontera no solo afectan el rol del Estado y del mercado, sino que también tienen consecuencias directas en la equidad, la eficiencia y la calidad de vida de la población. La privatización y la estatización no son meros procesos administrativos, sino decisiones profundamente políticas que reflejan visiones ideológicas sobre el papel del Estado en la sociedad. Si bien la delegación de funciones al sector privado puede generar eficiencia, también plantea problemas en términos de regulación, acceso equitativo y control democrático. La gestión de estos límites exige políticas basadas en evidencia, con mecanismos claros de transparencia y rendición de cuentas. En definitiva, definir qué es público y qué es privado no es solo

una cuestión técnica, sino una decisión estratégica y política que modela el futuro de la gobernanza y el bienestar social.

Bibliografía

- Acuña, C. (1994). *La privatización de empresas públicas en la Argentina: Paradigmas, modelos y resultados*. CEDES.
- Ardanaz, M., Leiras, M., & Tommasi, M. (2014). Gobernabilidad y federalismo en Argentina. En S. Mainwaring & A. P. Pérez-Liñán (Eds.), *Democracia y gobernabilidad en América Latina* (pp. 83–115). Fondo de Cultura Económica.
- Basualdo, E. (2006). *Los condicionantes estructurales del desarrollo argentino en el siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass.
- Estévez, A. M. (2002). *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado argentino: Informe final*. UCA.
- Feigenbaum, H., & Henig, J. (1994). The political underpinnings of privatization: A typology. *World Politics*, 46(2), 185–208. <https://doi.org/10.2307/2950674>
- Feigenbaum, H. B., Henig, J. R., & Hamnett, C. (1998). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.
- Hall, D., & Lobina, E. (2006). Public resistance to privatisation in water and energy. *Development in Practice*, 16(3–4), 286–293.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (1989). *Estrategias empresariales en un contexto de ajuste macroeconómico: El caso argentino*. CEPAL.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. W.W. Norton & Company.
- Wierzba, G. (2011). *El rol del Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Ediciones Cooperativas.

66 Sector público y sector privado: relación y diferencias fundamentales

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

El sector público está compuesto por instituciones gubernamentales y organismos administrativos que producen bienes y servicios destinados a la ciudadanía. Su objetivo principal es promover el bienestar social, la equidad y el desarrollo sostenible a través de políticas públicas, regulaciones y servicios de interés general.

El sector privado, en contraste, está integrado por empresas y organizaciones cuyo fin es la generación de ganancias mediante la producción y comercialización de bienes y servicios. Opera según lógicas de mercado, aunque en numerosas ocasiones colabora con el sector público para alcanzar metas de desarrollo compartidas y mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios.

Importancia

La interacción entre el sector público y el sector privado es clave para el diseño e implementación de políticas públicas que fomenten el desarrollo económico y social. A través de colaboraciones estratégicas, como las alianzas público-privadas, se pueden mejorar la eficiencia y la innovación en la gestión pública. Estas iniciativas permiten aprovechar la experiencia del sector privado en tecnología y administración para optimizar servicios públicos.

En la economía digital, los ecosistemas colaborativos han demostrado ser un espacio fundamental donde la cooperación entre ambos sectores puede potenciar tanto la provisión de servicios esenciales como la capacidad productiva y competitiva del sector privado.

Características

El sector público se distingue por su enfoque en la generación de valor público y la promoción del interés general. Su financiamiento proviene de recursos fiscales y está regulado por un marco normativo específico

que garantiza su funcionamiento. Además de su rol regulador, el sector público es responsable de proveer servicios esenciales como educación, salud y seguridad.

El sector privado, por su parte, se orienta a la rentabilidad y la eficiencia en la producción de bienes y servicios. Su financiamiento proviene de inversores privados y su crecimiento depende de la competitividad en el mercado. Sin embargo, su interacción con el sector público es crucial en iniciativas que buscan equilibrar eficiencia y acceso equitativo a servicios esenciales.

Ejemplos

En el sector público, destacan organismos centrales y descentralizados, como los poderes del Estado, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración de Parques Nacionales. Además, existen empresas estatales como Correo Argentino y ARSAT, que combinan objetivos de servicio público con eficiencia operativa. Otros ejemplos incluyen universidades nacionales y entidades autárquicas como Radio y Televisión Argentina (RTA), así como fondos fiduciarios como el Fondo Nacional de Turismo.

En el sector privado, encontramos desde pequeñas y medianas empresas hasta grandes corporaciones multinacionales. Estas organizaciones participan en diversas iniciativas público-privadas, como concesiones de infraestructura, prestación de servicios tercerizados y colaboraciones en innovación tecnológica.

Relación con otros conceptos

La interacción entre el sector público y privado está vinculada con diversas dinámicas de gobernanza y desarrollo. En la cadena de valor, el sector público está orientado a la generación de valor social, mientras que el sector privado prioriza la rentabilidad económica.

Los ecosistemas digitales han emergido como plataformas donde ambos sectores pueden maximizar su impacto a través de la innovación y la eficiencia tecnológica. Desde la perspectiva del Estado, el sector público desempeña un papel fundamental en la regulación y facilitación de

condiciones para el desarrollo económico, mientras que el sector privado interactúa a través del cumplimiento normativo y la participación en iniciativas de interés público.

La gobernanza es otro concepto clave en la relación entre ambos sectores, ya que facilita la integración de actores en la toma de decisiones y la resolución de problemas comunes. Finalmente, la autonomía enraizada permite que tanto el sector público como el privado operen con independencia, pero con una interconexión activa con su entorno político, económico y social.

Críticas y debates

El debate sobre la relación entre el sector público y privado incluye diversos puntos de discusión. Una de las críticas recurrentes es la diferencia en eficiencia e innovación entre ambos sectores. Mientras que el sector privado tiende a ser más flexible y orientado a resultados, el sector público debe equilibrar eficiencia con equidad y acceso universal a los servicios.

Otro tema de debate es el papel del Estado como generador de valor público. Algunas corrientes de pensamiento promueven la aplicación de principios de gestión privada en la administración pública para mejorar la eficiencia, mientras que otras sostienen que la Nueva Gestión Pública ha priorizado en exceso la eficiencia sobre la equidad y la inclusión social.

Conclusión

La colaboración entre el sector público y el sector privado es un factor clave para el progreso económico y social. El Estado, a través de su rol regulador y facilitador, establece las condiciones necesarias para la inversión y la innovación, asegurando que el interés general no se vea comprometido. Por su parte, el sector privado aporta dinamismo, tecnología y eficiencia en la gestión de recursos. La creación de marcos de cooperación eficaces permitirá mantener un equilibrio entre la rentabilidad y el desarrollo sostenible, favoreciendo tanto la competitividad como la equidad social.

Bibliografía

Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Ley 24.156. (1992). *Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*. Argentina.
- Mazzucato, M. (2022). *El Estado emprendedor: Mitos en la oposición público vs. privado*. Taurus.
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Paidós.
- Moore, M. H. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1–22.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad estatal: Requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina* (Serie Documentos de Trabajo I-52). Banco Interamericano de Desarrollo.

67 Organismos de gestión mixta público-privada

Por Julián Bertranou

Definición

Los organismos de gestión mixta público-privada, frecuentemente llamados agencias público-privadas, son organizaciones que cumplen funciones de interés público, y que están constituidas o dirigidas por entes estatales y no estatales (o sus representantes) en proporciones que pueden diferir según la organización. Estas organizaciones orbitan en la esfera pública y participan del diseño y la implementación de políticas públicas, pero su figura jurídica es mayormente no estatal, aunque en su constitución y gestión intervienen entidades estatales de distinto nivel.

Importancia

Estos organismos tienen larga data en la gestión de políticas públicas, pero su número y su incidencia ha crecido significativamente en los últimos 40 años en el mundo y en la Argentina en particular.

Su gravitación reciente se debe a la emergencia de nuevas formas de gobernanza de los asuntos públicos (Aguilar Villanueva 2024). La creciente complejidad de los problemas públicos, así como la convergencia con otros procesos que se han profundizado en el último medio siglo como la mayor diferenciación social, la expansión de la economía de mercado, el mayor protagonismo de la sociedad en los asuntos públicos y una mayor autonomía de las entidades subnacionales, entre otros procesos, han puesto en discusión que el modelo de gobernanza basado sólo en el accionar del Estado (nación), el llamado modelo *étatiste* (Pierre y Peters 2007), sea el único factible de asegurar dirección y cohesión a las sociedades, o al menos, a determinados sectores de política pública. Contrariamente a esta idea, la «nueva» gobernanza pública destaca la variedad de nuevas formas de gobernanza que combinan entidades estatales con no estatales (Evans 1997, 2012; Ostrom 1997). El modelo *étatiste* sigue vigente en una multiplicidad de áreas públicas, pero se han afirmado modelos mixtos público-privados en la gestión de otras áreas como la economía productiva, la cultura, la ciencia y la salud.

La nueva gobernanza pública incluye arreglos institucionales colaborativos entre organizaciones estatales y no estatales (sin que se genere una nueva organización), así como la creación de organismos nuevos que, en su constitución y dirección, incorporan esta colaboración institucionalizada.

Para esta concepción de la gobernanza pública, existen áreas de gestión y objetivos a cumplir que se verían beneficiados por una participación activa de actores no estatales como organizaciones civiles o cámaras empresarias. Este mayor protagonismo privado tiene la potencial virtud (a ser evaluada en cada caso) de aportar nuevos saberes y compromisos alrededor de la gestión de un asunto público y de favorecer una mayor legitimidad de las decisiones.

Características

Los organismos mixtos público-privados de gestión de asuntos públicos tienen las siguientes características:

- Son organismos con personalidad jurídica propia.
- Son organismos cuya forma jurídica es mayormente privada, aunque abordan cuestiones de interés público. Son ejemplos de estas formas jurídicas: fundaciones, entes públicos no estatales, asociaciones civiles, sociedades de economía mixta y sociedades anónimas.
- Su gestión se desarrolla principalmente a través de un marco jurídico privado, el cual se muestra más flexible para atender cuestiones que requieren de una respuesta ágil y de un nivel de adaptación que supera lo que ofrece el marco de gestión estatal.
- En su constitución, o también en su dirección, están integrados por entidades estatales y no estatales, en una proporción que es propia de cada organización.
- Su propósito es la producción de un bien o un servicio de interés público y en el marco de políticas llevadas a cabo por los distintos niveles estatales, en especial, el nacional-federal y el provincial.
- Su financiamiento es también mixto, estatal y privado. La porción del financiamiento estatal puede ser muy amplia. Los recursos privados pueden provenir de donaciones de las entidades privadas participantes, así como de la venta de servicios.

- Son (y deben ser) controlados por los entes de control externo de la administración pública, en especial, porque ejecutan recursos estatales.

Ejemplos

Existen múltiples ejemplos que orbitan en la esfera pública argentina nacional y subnacional. En general, sobre todo en el nivel nacional, no aparecen en los listados de organismos con personería jurídica propia en el sitio Mapa del Estado (<https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/>).

En el nivel nacional se destacan la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), que es una fundación heredera de la Fundación Exportar creada en 1993, y que tiene la misión de servir como herramienta para la promoción de la oferta exportable argentina, así como para la atracción de inversión extranjera directa. Los socios de la fundación son el Estado nacional a través de distintos ministerios, y organizaciones empresariales privadas entre las que se destacan la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME) y la Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina (AIERA), entre otras entidades. También se destaca la Corporación Vitivinícola Argentina (COVIAR), creada en 2003 por Ley N° 25 849 como persona jurídica de derecho público no estatal, con la misión de gestionar y coordinar la implementación del Plan Estratégico Argentina Vitivinícola 2020, a través de la organización e integración de los actores de la cadena productiva, y la innovación de productos y procesos que acrecientan el valor agregado del sector. Su directorio está integrado por 17 organizaciones, 5 estatales (3 gobiernos provinciales, el INTA y el Instituto Nacional de Vitivinicultura) y 12 entidades productivas y empresariales privadas). Otros ejemplos de entidades semejantes son el Instituto Nacional de la Yerba Mate y el Instituto de Promoción de la Carne Vacuna.

Otras entidades que en el orden nacional tiene una composición mixta son, por ejemplo, el Instituto Nacional de Cines y Artes Audiovisuales (INCAA), el Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (integrado por el Estado Nacional y el Comité Olímpico Argentino) y el Instituto Nacional de Promoción Turística (ente público no estatal integrado por

el Estado nacional y representantes de la Cámara Argentina de Turismo y del Consejo Federal de Turismo).

En el orden provincial también existen múltiples ejemplos. En Mendoza hubo en los años 90 una ola de creación de organismos de este tipo, como ProMendoza (fundación mixta para la promoción de exportaciones), el Fondo Vitivinícola y el Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (este último, una asociación civil con representación mixta) (Bertranou 2011). En Córdoba se destacan la Agencia ProCórdoba, la principal agencia de promoción de exportaciones del nivel provincial, y la Agencia Córdoba de Inversión y Financiamiento, ambas sociedades de economía mixta, creadas a fines de los años 90.

Relación con otros conceptos

Los organismos de gestión mixta público-privada forman parte de un amplio espectro de organizaciones que gestionan asuntos públicos. En especial, forman parte del abanico de organizaciones con personería jurídica propia, estatales o no estatales con participación estatal, que llevan adelante acciones de interés público (Gordillo 1974).

Dentro de este abanico hay organizaciones estatales, como los entes descentralizados y autárquicos y como las figuras estatales de empresas públicas, como es la Sociedad del Estado, Ley N° 20 705. También hay organismos no estatales que tienen participación del Estado como las sociedades anónimas, sean estas unipersonales (SAUPE) o con participación mixta pública y privada, como es el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Además de la administración descentralizada con organismos con personería jurídica propia, un núcleo fundamental de la gestión pública se lleva a cabo a través de la administración central y sus distintos órganos. Esta administración central es la que supervisa la gestión de los organismos de gestión mixta.

Críticas y debates

La gestión pública a través de organismos de gestión mixta ha recibido distintas críticas. A continuación, se exhiben algunos de los argumentos:

- En la medida en que en algunos casos hay mayoría de representantes privados, ha habido temor de que los organismos fueran cooptados por estos intereses privados.
- La falta o escasez de financiamiento privado ha puesto en duda la pertinencia de una gestión mixta, en la medida en que un financiamiento conjunto público-privado podría ser la razón de la creación de este tipo de organismo.
- En tanto organismos de derecho privado, los controles originarios los realizan organismos como las direcciones o inspecciones de personas jurídicas, por fuera de los organismos clásicos de control interno y externo de la administración pública, aun existiendo fondos públicos para su funcionamiento.
- En términos generales, han recibido críticas de quienes entienden que la gestión de intereses públicos debe hacerse por medio de organizaciones estatales y bajo la dirección de funcionarios o funcionarias públicas.
- No todas las áreas de política pública son las propicias para que actúe un organismo de estas características.

Algunas de las observaciones son atinadas, y destacan los riesgos de cooptación, o de gestión alejada del interés público, así como las deficiencias posibles en los sistemas de control. Asimismo, ya fue mencionado el hecho de que en muchas áreas de política pública (tributación, seguridad, defensa o justicia, entre otras), este tipo de organismo no es el adecuado para encarar exitosamente una gestión.

En respuesta a algunas críticas es que se han explicitado y puesto en marcha algunos mecanismos que garantizan la supervisión general del Estado del funcionamiento de estas organizaciones. Por lo pronto, sus presupuestos son aprobados por los respectivos poderes legislativos. Sus planes o decisiones estratégicas tienen aprobación del área central del Poder Ejecutivo que las supervisa. Finalmente, ha habido un avance de los organismos de control en la auditoría general de su funcionamiento. Tal es el caso del Tribunal de Cuentas de la provincia de Mendoza, que controla todos los organismos privados que reciben financiamiento estatal.

Conclusión

La gestión moderna de asuntos públicos se lleva adelante a través de una creciente variedad de organismos estatales y no estatales, y a través de una variedad de arreglos institucionales colaborativos entre distintas organizaciones.

Los organismos de gestión pública mixta público-privada forman parte de este abanico de organismos en el marco de esta variedad de arreglos institucionales. Estos organismos tienen ventajas en términos de su flexibilidad y adaptación y en términos de la integración de aportes privados en las políticas públicas. No son organismos que puedan operar en algunos entornos de política, que requieren de entes jurídicos estatales y de procedimientos del ámbito público. Pero ofrecen ventajas para ámbitos que pueden nutrirse de la participación activa del sector privado como es el caso de la actividad productiva, la cultura, la salud y la ciencia y la tecnología, entre otros.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). FLACSO, México.
- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión del Estado*, 11(17), 6–20. Universidad Nacional del Litoral.
- Evans, P. (Ed.). (1997). *State-society synergy: Government and social capital in development* (GAIA Research Series). Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.
- Evans, P. (2012). Construyendo estados que potencien las capacidades de su población. *Revista Zero*, Universidad Externado de Colombia.
- Gordillo, A. (1974). Clasificación de los entes públicos. En *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I: Parte general (Cap. XIV). Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Ostrom, E. (1997). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. En P. Evans (Ed.), *State-society synergy: Government and social capital in development* (op. cit.).
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2007). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.

Capítulo 10

Reforma y modernización del Estado

68 Reforma del Estado

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La reforma del Estado se refiere al conjunto de procesos y políticas destinadas a modificar la estructura, funciones y capacidades del Estado con el objetivo de mejorar su eficiencia, eficacia y capacidad de respuesta ante las demandas sociales y económicas. Feigenbaum, Henig y Hamnett (1999) definen la reforma estatal, particularmente la privatización, como el traspaso de funciones del sector público al privado, con el fin de reducir la intervención estatal y promover una mayor responsabilidad individual. Oscar Oszlak (1997) conceptualiza la reforma del Estado como un proceso de transformación estructural que busca redefinir las funciones del sector público en función de nuevas demandas, sin que ello implique necesariamente el achicamiento del Estado.

Guy Peters (2024) distingue entre reformas estructurales —cambios profundos en organización y funciones— y reformas de proceso, enfocadas en mejorar procedimientos administrativos. Charles Polidano (2001) subraya que muchas reformas fracasan por factores políticos, tácticos o de liderazgo, más allá del diseño técnico. El documento del BID Capacidades Estatales en América Latina (2020) resalta que el fortalecimiento institucional y la profesionalización burocrática son claves para que las reformas se implementen y perduren.

Este concepto cobró relevancia durante las crisis fiscales y de gobernabilidad de los años 80 y 90, especialmente en América Latina (Bresser Pereira, 1998), donde se replanteó el rol del Estado en la economía y la sociedad. En la misma línea, Pollitt (2013a) advierte que el éxito de las reformas depende en gran medida del contexto institucional y político, destacando que los modelos importados sin adaptación local tienden al fracaso.

Diferencias entre Reforma del Estado y Reforma Administrativa Es fundamental distinguir estos conceptos.

- La reforma del Estado abarca transformaciones estructurales que redefinen el rol estatal (privatizaciones, descentralización, redefinición de competencias).
- La reforma administrativa, en cambio, apunta a mejorar la gestión interna de las instituciones públicas (eficiencia, trámites, profesionalización).
- La segunda puede ser una herramienta dentro del marco de la primera, pero no la agota.

Diferencias entre reforma del Estado y reforma administrativa

Dimensión	Reforma del Estado	Reforma Administrativa
Alcance	Estructural	Organizacional
Objetivo principal	Redefinir el rol del Estado	Mejorar la gestión interna
Instrumentos típicos	Privatización, descentralización, reingeniería	Capacitación, simplificación, digitalización
Ejemplo	Privatización de empresas públicas	Modernización de trámites

Importancia

La reforma del Estado busca modernizar las administraciones públicas, incrementar su legitimidad democrática y mejorar la prestación de servicios. Tiene impacto en tres dimensiones clave:

- Administrativa: mejora la eficiencia operativa, adopta nuevas tecnologías, reduce trámites y burocracia innecesaria.
- Política: promueve transparencia, rendición de cuentas y confianza ciudadana.
- Económica: contribuye a la sostenibilidad fiscal, regula mercados, y crea condiciones para la inversión y la innovación (Burki & Perry, 1998).

El caso argentino durante los años 90, con el Plan Nacional de Reforma del Estado impulsado por el Decreto 558/96, es un ejemplo paradigmático: promovió privatizaciones, reducción de estructuras y externalización de servicios. Si bien se lograron objetivos fiscales, también generó debates por

la pérdida de control estatal sobre sectores estratégicos y la desarticulación de capacidades públicas.

Una revisión reciente de Aristigueta y Ramírez de la Cruz (2025) destaca que las reformas en América Latina combinaron objetivos de eficiencia administrativa con la recuperación de legitimidad democrática, en contextos de alta fragilidad institucional. Además, Pollitt (2016a) alerta sobre el «optimismo reformista excesivo» que ignora restricciones estructurales y conduce a implementaciones desalineadas con los contextos reales.

Características principales

Las reformas del Estado suelen adoptar diversas modalidades, pero comparten un conjunto de medidas recurrentes orientadas a redefinir la acción pública. Entre las más destacadas se encuentran:

- Reducción del aparato estatal: se impulsa la tercerización y privatización de funciones consideradas no esenciales, con el objetivo de aumentar la eficiencia operativa.
- Descentralización: se promueve la transferencia de competencias y recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno, con miras a una gestión más cercana y adaptada a las realidades territoriales.
- Modernización administrativa: incluye la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la adopción de enfoques de gestión por resultados y el fortalecimiento de la profesionalización del servicio civil.
- Evaluación de desempeño: se desarrollan mecanismos de seguimiento y medición de impactos, orientados a reorientar políticas y mejorar la toma de decisiones basada en evidencia.
- Participación y transparencia: se refuerzan los canales de control social, promoviendo la rendición de cuentas y la apertura de la administración pública hacia la ciudadanía.

Relación con otros conceptos

La reforma del Estado se articula con conceptos como gobernanza, administración pública, capacidades estatales y Nuevo Management Público (NMP). También se vincula con nociones más recientes como gobierno abierto, Estado inteligente y accountability. Pollitt (2013c) señala que

muchas reformas han sido simbólicas y no sustantivas, implementadas para demostrar acción ante la opinión pública más que como estrategia de transformación efectiva.

Críticas y debates

Las reformas del Estado han generado debates intensos desde todo punto de vista, desde la noción de éxito o fracaso hasta la noción de institucionalización de las mismas. Por lo tanto, creemos pertinente considerar algunos debates centrales:

- Desigualdad: algunas reformas han beneficiado a sectores concentrados, agravando la exclusión de otros grupos sociales (Feigenbaum et al., 1999).
- Privatización mal regulada: generó monopolios privados y deterioro de servicios estratégicos.
- Resistencia interna: actores burocráticos y sindicales han obstaculizado reformas.
- Irreversibilidad institucional: reformas mal diseñadas pueden destruir capacidades difíciles de recuperar.

Pollitt (2008, 2016b) introduce el concepto de «amnesia institucional», una patología que debilita la capacidad del Estado para aprender de reformas pasadas. Además, subraya la falta de institucionalización de la evaluación en muchas iniciativas de reforma, lo que impide su corrección o mejora.

En contraste, países como Canadá o Corea del Sur lograron implementar reformas exitosas mediante gradualismo, liderazgo político, participación ciudadana y profesionalización (OCDE, 2010; Kim & Wescott, 2004).

Conclusión

La reforma del Estado es un proceso continuo, complejo y multidimensional que exige equilibrar eficiencia con inclusión. Su éxito no depende únicamente del diseño técnico, sino también del contexto institucional, de la legitimidad democrática y de la capacidad efectiva de implementación.

Como advierte Christopher Pollitt (2016b), muchas reformas fracasan no por falta de ideas, sino por subestimar las restricciones estructu-

rales, ignorar la historia institucional o carecer de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje. Sin memoria organizacional ni retroalimentación efectiva, incluso las reformas mejor intencionadas pueden derivar en nuevas formas de ineficiencia o inequidad.

Las experiencias más sólidas muestran que aquellas reformas que articulan planificación estratégica, participación social y liderazgo político sostenido logran transformar no solo la administración pública, sino también el vínculo entre el Estado y la ciudadanía.

De cara al futuro, los desafíos vinculados a la gobernanza digital, la inteligencia artificial, la sostenibilidad ambiental y la equidad territorial exigirán un Estado no necesariamente más pequeño, sino más fuerte, más justo, más democrático y más inteligente.

Porque hablar de reforma del Estado no es simplemente hablar de eficiencia o de estructuras administrativas: es, ante todo, asumir una decisión política de fondo sobre el modelo de Estado y de sociedad que se quiere construir.

Bibliografía

- Aristigueta, M. P., & Ramírez de la Cruz, E. E. (Eds.). (2025). *Handbook of public management in Latin America and the Caribbean*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035317684>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Capacidades estatales en América Latina*. BID.
- Bertranou, J. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la provincia de Mendoza. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión del Estado*, 11(17), 6–20.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517–531.
- Burki, S. J., & Perry, G. E. (1998). *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional*. Banco Mundial.
- Estévez, A. M. (2003). *Informe final del Proyecto de Reforma del Estado*. Editorial Educa, UCA.

- Evans, P. (Ed.). (1997). *State-society synergy: Government and social capital in development*. GAIA Research Series, Global, Area, and International Archive, UC Berkeley.
- Evans, P. (2012). Construyendo estados que potencien las capacidades de su población. *Revista Zero*, Universidad Externado de Colombia.
- Feigenbaum, H. B., Henig, J. R., & Hamnett, C. (1999). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.
- Gordillo, A. (1974). Clasificación de los entes públicos. En *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I: Parte general (Cap. XIV). Ediciones Macchi.
- Kim, P. S., & Wescott, C. G. (2004). *Comparative public management reform: Cases from Asia and the Pacific*. Asian Development Bank.
- OCDE. (2010). *Public administration after "New Public Management"*. OECD Publishing.
- Ostrom, E. (1997). Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. En P. Evans (Ed.), *State-society synergy: Government and social capital in development* (pp. [agregar páginas]). GAIA Research Series, UC Berkeley.
- Oszlak, O. (1997). El Estado latinoamericano en la transición. *Revista de Ciencias Sociales*, 8(1), 23–45.
- Peters, B. G. (2024). Theoretical approaches to administrative reform. En *Comparative governance reforms* (cap. X). [Editorial y número de capítulo a completar].
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2007). *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Polidano, C. (2001). ¿Por qué fracasan las reformas de la administración pública? *Public Management Review*, 3(3), 345–361.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2013a). *Context in public policy and management: The missing link?* Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. (2013c). *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State* (3.ª ed.). Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2016a). *Advanced introduction to public management and administration*. Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. (2016b). Evaluating public management reforms: Principles and practice. *International Public Management Journal*, 19(3), 329–346.

69 Desregulación vs. regulación: sus impactos en la Administración Pública

Por Gabriel Jurina

Definición

La desregulación y la regulación representan dos enfoques contrapuestos dentro de las políticas públicas, que configuran el rol del Estado en la economía y tienen efectos directos sobre la Administración Pública. Mientras que la desregulación busca reducir la intervención estatal, eliminando normas y controles para fomentar la competencia, la regulación implica la acción deliberada del Estado para establecer reglas que protejan el interés público, eviten abusos de mercado y garanticen la calidad de servicios esenciales (Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999).

Este debate ha sido central en distintas etapas de reforma del Estado, especialmente desde la década de 1980, y sus implicancias no son solo económicas: afectan la organización institucional del aparato público, los niveles de equidad social y las capacidades de gobernanza.

Importancia

El equilibrio entre regulación y desregulación no es solo una cuestión ideológica, sino una decisión estratégica que define los límites y alcances del Estado en la economía. Un marco normativo sólido permite evitar abusos de poder, proteger derechos sociales y sostener la estabilidad de sectores clave. Por otro lado, una excesiva carga regulatoria puede obstaculizar la innovación, desalentar la inversión privada y generar burocracias ineficientes.

Encontrar el balance adecuado permite, por un lado, garantizar la eficiencia y competitividad necesarias para el crecimiento económico, y por otro, preservar mecanismos de protección frente a fallos de mercado o crisis sistémicas. Este debate incide especialmente en sectores como energía, salud, transporte y comunicaciones, donde la tensión entre rentabilidad privada y acceso universal es más visible.

Características

La desregulación se caracteriza por la simplificación normativa, la reducción del control estatal sobre industrias y servicios, y el fomento de la iniciativa privada como motor de eficiencia. Esta estrategia busca eliminar barreras burocráticas que obstaculizan la actividad económica, pero también corre el riesgo de desproteger a los sectores más vulnerables si no se complementa con políticas sociales activas.

Por su parte, la regulación se orienta a establecer límites y controles sobre el accionar privado, imponiendo estándares de calidad, condiciones laborales y precios razonables en servicios esenciales. Aunque puede garantizar equidad y previsibilidad, también puede introducir rigideces y desincentivar la innovación si no se adapta a los cambios tecnológicos o sectoriales.

Impacto en la Administración Pública

Las decisiones sobre regulación o desregulación no solo afectan a los mercados: transforman la estructura y dinámica del Estado. Una política desreguladora tiende a reducir el tamaño del aparato burocrático y a descentralizar decisiones hacia el sector privado. En cambio, una política reguladora exige organismos de control más robustos, con capacidad técnica y autonomía para intervenir activamente.

En términos de gobernanza, un Estado desregulado apuesta por la autorregulación del mercado, mientras que un Estado regulador ejerce un rol más activo en la definición de objetivos públicos. Esto también incide en la prestación de servicios: la desregulación suele conducir a procesos de privatización, mientras que la regulación sostiene la presencia estatal como garante del acceso universal. Asimismo, la capacidad de transparencia y control (accountability) se ve condicionada por el marco regulatorio: sin mecanismos claros, los actores privados escapan al escrutinio público.

Ejemplos de políticas de desregulación y regulación

En la práctica, las políticas de desregulación han sido implementadas en contextos de ajuste fiscal o liberalización económica. El Reino Unido bajo el gobierno de Margaret Thatcher (años 80) y Estados Unidos con Ronald Reagan promovieron reformas estructurales que redujeron drásticamente

la intervención estatal. En América Latina, el caso argentino durante la presidencia de Carlos Menem marcó un punto alto de desregulación y privatización, afectando sectores como energía, agua, telecomunicaciones y transporte.

En contraposición, tras la crisis financiera de 2008, varios países volvieron a implementar regulaciones más estrictas. En EE.UU., la Ley Dodd-Frank fortaleció los controles sobre el sistema financiero. En la Unión Europea, se mantuvo un enfoque regulatorio en sectores estratégicos, como protección ambiental y derechos del consumidor. En Argentina, entre 2019 y 2023, se aplicaron controles tarifarios en servicios esenciales como transporte o energía, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo de la población.

Relación con otros conceptos

Este debate se entrelaza con múltiples conceptos desarrollados en el campo de la Administración Pública. Por un lado, la privatización es una estrategia muchas veces asociada a la desregulación, ya que ambas buscan reducir la participación estatal. A su vez, la *accountability* gubernamental es reforzada por marcos regulatorios que exigen estándares de transparencia tanto al sector público como al privado. Desde una perspectiva ideológica, la desregulación remite al neoliberalismo, mientras que la regulación es típica de un modelo de Estado de bienestar. Por último, la flexibilización laboral suele estar asociada a reformas desreguladoras que modifican normativas sobre contratación, indemnizaciones y sindicatos.

Críticas y debates

La desregulación, si bien ha generado mejoras en eficiencia y competitividad en algunos sectores, también ha sido criticada por facilitar la formación de monopolios, limitar el acceso a bienes básicos y contribuir a crisis económicas. La falta de supervisión, por ejemplo, fue un factor clave en la crisis financiera global de 2008.

Por su parte, la regulación puede convertirse en un obstáculo si se transforma en una maraña normativa que desincentiva la inversión, impide la innovación o genera costos de cumplimiento excesivos. La dificultad radica en encontrar un modelo intermedio: un marco que proteja al ciudadano sin sofocar al emprendedor, que imponga condiciones sin

paralizar la actividad productiva. La regulación inteligente —ni rígida ni ausente— se presenta hoy como el horizonte deseable.

Conclusión

La discusión entre desregulación y regulación no es un dilema cerrado, sino un campo de decisiones que debe adaptarse a contextos específicos, capacidades estatales y prioridades sociales. Ambos enfoques tienen efectos concretos sobre la estructura del Estado, la distribución de la riqueza, la calidad de los servicios y la relación entre ciudadanos y autoridades. El desafío de la Administración Pública es articular un modelo de gobernanza capaz de combinar reglas claras con márgenes de flexibilidad, intervenciones focalizadas con dinámicas de mercado, y eficiencia con equidad. En definitiva, regular bien es gobernar mejor.

Bibliografía

- Feigenbaum, H. B., Henig, J. R., & Hamnett, C. (1999). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.
- Ocampo, J. A. (2007). State reform and the model of economic regulation: A Latin American perspective. *CEPAL Review*, (92), 7–23.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. W. W. Norton & Company.
- Stiglitz, J. E. (2000). *The role of government in economic development*. Oxford University Press.

70 Privatizaciones vs. estatizaciones

Por Alejandro M. Estévez

Aunque la privatización y la estatización suelen considerarse medidas opuestas, su análisis conjunto permite comprender la compleja relación entre el Estado y el mercado en la provisión de bienes y servicios. No se trata de procesos excluyentes, sino de herramientas estratégicas que los gobiernos pueden utilizar en diferentes momentos, dependiendo de factores económicos, sociales y políticos. En algunos casos, la privatización ha sido utilizada como una vía para modernizar sectores que, bajo gestión estatal, se encontraban ineficientes o sobredimensionados. En otros, la estatización ha servido para corregir abusos del sector privado o garantizar el acceso a bienes esenciales.

La historia reciente muestra que, en la práctica, muchos países han recurrido tanto a privatizaciones como a estatizaciones de forma alternada, ajustando sus modelos de gestión a los problemas de cada contexto.

Definición

La privatización es el proceso mediante el cual el Estado transfiere la propiedad y gestión de bienes y servicios públicos a entidades privadas. En contraste, la estatización implica la nacionalización de empresas o servicios, donde el Estado asume su control y administración. Ambos procesos han sido objeto de debate en administración pública y economía, especialmente en contextos de reformas estructurales y políticas de gestión.

La literatura especializada destaca que la privatización no solo responde a criterios económicos, sino que también conlleva una reconfiguración del rol del Estado y sus relaciones con el sector privado (Henig, 1990; Estrin & Pelletier, 2018). En este sentido, puede ser utilizada como estrategia para reducir el gasto público, atraer inversión extranjera y mejorar la eficiencia operativa de ciertos sectores. Sin embargo, su implementación en períodos de crisis económicas ha generado debates sobre sus efectos a largo plazo en el desarrollo social y económico (Michaels, 2010).

A su vez, Feigenbaum, Henig y Hamnett (1999) destacan que la privatización debe entenderse como una decisión política más que técnica, ya que redistribuye poder, redefine fronteras institucionales y altera las relaciones entre actores sociales y económicos. Para estos autores, las privatizaciones no constituyen un fenómeno único y homogéneo, sino que responden a diferentes lógicas y motivaciones, que pueden clasificarse tipológicamente.

Tipología de las privatizaciones

Feigenbaum, Henig y Hamnett (1999) proponen una tipología tripartita, basada en las motivaciones que impulsan los procesos de privatización:

- Privatizaciones pragmáticas: se enfocan en resolver problemas de gestión, financiamiento o eficiencia sin buscar una transformación ideológica. Suelen ser graduales, despolitizadas, y orientadas al corto plazo. Ejemplo: la tercerización de servicios municipales como el alumbrado o la recolección de residuos.
- Privatizaciones tácticas: buscan generar beneficios políticos o fiscales inmediatos, como reducir el déficit antes de una elección o mejorar la imagen gubernamental. Ejemplo: venta acelerada de empresas públicas a precios bajos como forma de patronazgo (para beneficiar u obtener apoyo de ciertos grupos de interés cercanos al poder político).
- Privatizaciones sistémicas: son las más ideologizadas y persiguen alterar el equilibrio de poder en la sociedad, debilitando actores colectivos (sindicatos, empresas estatales) y promoviendo una cultura de mercado. Ejemplo: las reformas estructurales impulsadas por el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido.

Esta tipología permite comprender que privatizar no es solamente transferir activos, sino intervenir estratégicamente en la configuración del Estado y en los modelos de gobernanza.

Importancia

Las decisiones de privatización y estatización tienen un impacto significativo en la eficiencia de la administración pública, la equidad en la prestación de servicios y la sostenibilidad fiscal del Estado. Estas medidas

afectan la distribución de recursos y las dinámicas de poder dentro de la sociedad.

Los estudios han mostrado que la privatización puede mejorar la eficiencia y reducir costos, pero también puede generar monopolios privados, reducción en la calidad del servicio y exclusión de sectores vulnerables (Helm, 2020; Weiss, 2021). Por su parte, la estatización suele justificarse cuando existen fallas de mercado que impiden que el sector privado garantice el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales. En sectores estratégicos como el agua, la energía o el transporte, la falta de regulación efectiva en procesos de privatización puede traducirse en impactos negativos en la accesibilidad y calidad del servicio (Dillingh, 2023; Hall & Lobina, 2006).

Características

Dimensión	Privatización	Estatización
Propiedad	Transferencia al sector privado	Asunción del control por parte del Estado
Justificación	Eficiencia, reducción de costos, inversión	Acceso universal, equidad, corrección de fallas de mercado
Impacto esperado	Mejora operativa, innovación, desburocratización	Control estratégico, reinversión pública, bienes comunes
Riesgos principales	Monopolios privados, exclusión, pérdida de soberanía	Ineficiencia, clientelismo, sobrecarga fiscal
Rol del Estado	Regulador externo	Proveedor directo y planificador central

Ejemplos

Privatización

La privatización del agua en el Reino Unido (Helm, 2020); la desregulación del sector aéreo en EE. UU. en la década de 1970; la venta de empresas públicas en Argentina durante los años 90; y las concesiones de aeropuertos en Perú.

Estatización

La nacionalización de YPF en Argentina en 2012; la reestatización de empresas de servicios públicos en Bolivia bajo la presidencia de Evo

Morales; y la reciente renacionalización del sistema ferroviario en el Reino Unido (2023).

Nota conceptual sobre el marco institucional

La efectividad y el sentido de las privatizaciones y estatizaciones no dependen únicamente del tipo de bien o servicio involucrado, sino también del marco institucional en el que se insertan. Regímenes presidencialistas o parlamentarios, niveles de autonomía subnacional, grados de independencia judicial y capacidad regulatoria estatal son factores que inciden directamente en la implementación y los resultados de estos procesos.

Por ejemplo, en contextos con baja calidad institucional, las privatizaciones tienden a estar más expuestas a la captura por parte de élites económicas o redes clientelares. En cambio, en Estados con sistemas regulatorios sólidos, pueden generar mayor eficiencia sin deteriorar el acceso ciudadano. Asimismo, la reversibilidad de una estatización o el control parlamentario sobre una privatización puede variar profundamente según el tipo de régimen político y la estructura federal o unitaria del Estado.

Por ello, resulta indispensable analizar estas decisiones no como recetas universales, sino como procesos que interactúan con el diseño institucional, la cultura política y las capacidades estatales concretas.

Comentario comparativo: América Latina vs. países desarrollados

Los procesos de privatización y estatización han seguido trayectorias distintas en América Latina y en países desarrollados, tanto en sus motivaciones como en sus efectos. En muchos países latinoamericanos, las privatizaciones de los años 90 fueron impulsadas en contextos de crisis fiscal, con fuerte presión de organismos internacionales, débil institucionalidad y escasa capacidad regulatoria. Esto favoreció una implementación acelerada, muchas veces sin mecanismos adecuados de control, transparencia o evaluación *ex post*.

En cambio, en países desarrollados como el Reino Unido, Nueva Zelanda o Francia, los procesos privatizadores —aunque también ideologizados— se apoyaron en burocracias técnicas más consolidadas, marcos regulatorios

robustos y sistemas judiciales independientes, lo cual atenuó algunos de sus efectos regresivos. Del mismo modo, las reestatizaciones recientes en Europa (como en el caso del ferrocarril británico) se han dado en un contexto de evaluación crítica acumulada, rendición de cuentas institucionalizada y presión ciudadana organizada.

Esta comparación permite entender que el mismo instrumento (privatizar o estatizar) puede producir resultados muy distintos según las condiciones estructurales del Estado, el equilibrio de actores y la legitimidad de los procesos políticos en los que se inscriben.

Relación con otros conceptos

Las privatizaciones y estatizaciones se relacionan con conceptos como intervención estatal, soberanía económica, régimen de provisión de bienes públicos, y especialmente con gobernanza pública y *accountability* democrática. La eficacia de ambos procesos depende del marco institucional, la capacidad del Estado para regular, supervisar y sancionar, y el grado de participación ciudadana en el control de las decisiones estratégicas (Bozeman, 1987; Osborne & Gaebler, 1992; Bouckaert & Pollitt, 2011).

Críticas y debates

La privatización ha sido criticada por priorizar la rentabilidad empresarial sobre el bienestar social, generando exclusión en el acceso a servicios esenciales (Fisman & Wang, 2015). También puede derivar en monopolios privados, pérdida de control estatal sobre sectores estratégicos y captura regulatoria. La perspectiva política de Feigenbaum et al. (1999) advierte que, lejos de ser neutras, las privatizaciones redistribuyen poder, privilegian determinados grupos y transforman la arena política.

La estatización, por otro lado, ha sido señalada como generadora de ineficiencia, sobredimensionamiento del aparato estatal y elevados costos fiscales (Weiss, 2021). En países en desarrollo, ambos procesos han estado en ocasiones asociados a corrupción, clientelismo o captura de rentas por élites políticas (Estrin & Pelletier, 2018).

Conclusión

La privatización y la estatización son procesos que reflejan cambios estructurales en la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad. No existe un modelo único que garantice éxito: su efectividad depende del contexto político, económico y regulatorio en el que se implementan.

La privatización puede impulsar el desarrollo económico y modernizar sectores clave, pero sin regulación adecuada puede generar desigualdades y concentración de poder. La estatización, en cambio, puede permitir al Estado recuperar el control de sectores estratégicos y garantizar la equidad, pero corre el riesgo de generar rigideces, baja productividad o déficits fiscales.

El éxito de ambos procesos radica en el diseño institucional, la calidad del marco regulador y la presencia de mecanismos de control ciudadano que garanticen eficiencia, transparencia y justicia distributiva. Como señalan Feigenbaum et al. (1999), es fundamental analizar no solo los efectos de estos procesos, sino las motivaciones políticas que los impulsan y el nuevo equilibrio social que configuran. En última instancia, se trata de encontrar modelos híbridos que combinen la capacidad innovadora del sector privado con la función protectora y redistributiva del Estado, en pos del bienestar colectivo y el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- Andrews, A. M. (2005). *State-owned banks, stability, privatization, and growth: Practical policy decisions in a world without empirical proof*. International Monetary Fund (IMF).
- Backhaus, J. G. (2003). Mass privatization in Central and East European countries: Implications for corporate governance. *Journal of Economic Studies*, 30(3), 196–204. <https://doi.org/10.1108/01443580310483547>
- Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3.^a ed.). Oxford University Press.
- Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass.
- Dillingh, S. (2023). Repoliticizing privatization. *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, 16(2). <https://doi.org/10.23941/ejpe.v16i2.809>

- Estévez, A. M. (2002). *Informe final del Proyecto de Reforma del Estado en la UCA*. Universidad Católica Argentina.
- Estrin, S., & Pelletier, A. (2018). Privatization in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 33(1), 65–102.
- Feigenbaum, H., & Hamnett, J. (1998). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.
- Fisman, R., & Wang, Y. (2015). Corruption in Chinese privatizations. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 31(1), 1–29.
- Hall, D., & Lobina, E. (2006). Public resistance to privatization in water and energy. *Development in Practice*, 16(3–4), 286–293. <https://doi.org/10.1080/09614520600694860>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Helm, D. (2020). Thirty years after water privatization—Is the English model the envy of the world? *Oxford Review of Economic Policy*, 36(1), 69–85. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grz031>
- Henig, J. R. (1990). Privatization in the United States: Theory and practice. *Political Science Quarterly*, 104(4), 649–670.
- Konnoth, C. (2021). Privatization's preemptive effects. *Harvard Law Review*, 134, 1937–2023.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). Government ownership of banks. *The Journal of Finance*, 57(1), 265–301.
- Michaels, J. D. (2010). Privatization's pretensions. *University of Chicago Law Review*, 77(1), 717–781.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Pollitt, C. (2007). The new public management: A historical perspective. En G. J. K. W. J. Van de Walle & J. C. M. Van der Meer (Eds.), *Public management in the Netherlands* (pp. 29–48). IOS Press.
- Sato, S., & Matsumura, T. (2018). Dynamic privatization policy. *The Manchester School*, 87(1), 37–59.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. Chatham House Publishers.
- Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality: How today's divided society endangers our future*. W. W. Norton & Company.
- Weiss, M. (2021). Varieties of privatization. *Review of International Political Economy*, 28(3), 662–689.

71 Desmonopolizaciones

Por Gabriel Jurina

Definición

La desmonopolización es el proceso mediante el cual se elimina o reduce el control exclusivo que una organización —pública o privada— ejerce sobre un sector o actividad económica específica. En el ámbito de la administración pública, este concepto se refiere a políticas implementadas por el Estado para diversificar la oferta de bienes y servicios, facilitar la entrada de nuevos actores al mercado y fomentar la competencia como mecanismo de eficiencia (Gordillo, 2015).

Este proceso puede adoptar distintas formas, como la privatización de empresas estatales, la liberalización de mercados previamente cerrados o la reestructuración de entidades monopólicas. En la Argentina, la desmonopolización fue una herramienta central durante la reforma del Estado en los años noventa, inspirada por modelos internacionales como los del Reino Unido o Nueva Zelanda, pero con particularidades locales que condicionaron sus resultados (Oszlak, 1999; Estévez, 2002).

Importancia

Las desmonopolizaciones han sido concebidas como instrumentos clave para dinamizar sectores económicos, promover la eficiencia y mejorar la calidad de los servicios públicos. Al romper con la exclusividad de un único prestador —frecuentemente estatal— se busca generar condiciones para la competencia, lo que tiende a reducir precios, fomentar la innovación tecnológica y ofrecer mayores opciones a los usuarios (Stiglitz, 2002).

Desde una perspectiva administrativa, este tipo de reformas está íntimamente ligado a la redefinición del papel del Estado en la economía. Se procura concentrar la acción estatal en la regulación y supervisión, y no tanto en la producción directa de bienes y servicios, lo que se traduce en una reorganización de funciones dentro de la administración pública. Sin embargo, la experiencia argentina mostró que, sin una institucionalización sólida y un marco regulatorio efectivo, la desmonopolización puede

derivar en la formación de oligopolios, debilitando los beneficios esperados de la apertura de mercados (Estévez, 2010).

Características

El proceso de desmonopolización involucra múltiples dimensiones técnicas, institucionales y políticas. Por un lado, exige una reforma normativa que elimine o modifique las disposiciones que otorgan exclusividad legal a un determinado actor. Esto puede implicar cambios en leyes, decretos, contratos de concesión o normativas sectoriales.

Simultáneamente, supone una mayor participación del sector privado, que pasa a ocupar espacios antes reservados al Estado, bajo condiciones de competencia. Para evitar prácticas anticompetitivas o posiciones dominantes por parte de nuevos jugadores, el Estado debe asumir un rol activo como regulador, asegurando condiciones equitativas y resguardando el interés público. Este nuevo rol implica fortalecer organismos de control, diseñar incentivos adecuados y garantizar mecanismos de rendición de cuentas.

En muchos casos, la desmonopolización se implementa de forma gradual. Esta estrategia permite amortiguar los impactos sociales, evitar interrupciones en la provisión de servicios y facilitar la adaptación de usuarios, trabajadores y organismos públicos a la nueva configuración del mercado.

Ejemplos

- Telecomunicaciones (Argentina): la privatización de ENTEL en la década de 1990 abrió el mercado de telefonía fija y móvil a nuevos operadores, cambiando radicalmente la estructura del sector y permitiendo una expansión significativa de la infraestructura (Oszlak, 1999).
- Energía (Reino Unido): la apertura del mercado eléctrico y gasífero permitió a los consumidores elegir proveedor y estimuló mejoras en eficiencia y precios (Stiglitz, 2002).
- Aerolíneas (América Latina): la liberalización del transporte aéreo favoreció la aparición de compañías de bajo costo, ampliando la

oferta y reduciendo tarifas, aunque con efectos dispares según el país (Williamson, 1990).

- Administración tributaria (Argentina): la creación de la ex AFIP en 1996 (ahora ARCA) representó una reestructuración organizativa orientada a romper con el monopolio informal de agencias fragmentadas. Incorporó tecnologías, modernizó la fiscalización y consolidó funciones en una entidad con autonomía relativa (Estévez, 2010).

Relación con otros conceptos

La desmonopolización suele ir de la mano de la privatización, aunque no se limita a ella. Puede implicar simplemente la apertura a nuevos operadores sin que el Estado pierda propiedad o control total del servicio. En este sentido, está estrechamente vinculada a la regulación económica, ya que el retiro del Estado como proveedor directo requiere el diseño de marcos normativos robustos que aseguren condiciones de competencia y eviten concentraciones no deseadas.

También se conecta con la reforma del Estado, especialmente en su dimensión institucional. La reconfiguración del aparato estatal implica no solo achicar estructuras, sino también repensar funciones de regulación, fiscalización y accountability, en un contexto donde la prestación se traslada al ámbito privado.

Finalmente, la desmonopolización debe evaluarse a la luz de los conceptos de calidad institucional y capacidad estatal: sin agencias fuertes y legitimadas, el riesgo de captura regulatoria o implementación fallida es alto.

Críticas y debates

La desmonopolización, si bien ha ofrecido resultados positivos en ciertos contextos, ha sido también objeto de múltiples críticas. Una de las principales es que, en lugar de abrir el juego a múltiples competidores, muchos procesos dieron lugar a la formación de oligopolios, en los que pocos actores concentran el mercado sin generar mejoras significativas para los usuarios. Este fenómeno, observable en sectores como las telecomunicaciones o la energía, se ve agravado cuando falta una regulación eficaz que limite el poder de mercado de los nuevos operadores (Stiglitz, 2002).

Otro aspecto debatido es el impacto social de estos procesos. La reconversión de empresas estatales suele implicar despidos masivos, precarización laboral y aumentos iniciales en las tarifas, lo que genera resistencia social y puede agravar la desigualdad. En la Argentina de los años 90, este fue un rasgo característico de muchas reformas, especialmente en servicios públicos domiciliarios.

El rol del Estado post-desmonopolización es otro eje polémico. Mientras algunos defienden un Estado mínimo que solo fije reglas básicas, otros insisten en la necesidad de una presencia activa, con regulación efectiva, vigilancia sobre la calidad del servicio y mecanismos de protección a los sectores más vulnerables.

Además, se cuestiona la falta de resultados sostenibles. En muchos casos, la calidad del servicio no mejoró y los costos no disminuyeron. El ejemplo argentino muestra que, sin una institucionalización sólida y sin continuidad en las políticas públicas, los efectos positivos de las desmonopolizaciones pueden ser efímeros o incluso revertirse. La AFIP, por ejemplo, logró avances sustanciales en eficiencia y fiscalización, pero enfrentó retrocesos cuando no se fortalecieron sus capacidades institucionales en el tiempo (Estévez, 2010).

Conclusión

La desmonopolización es una herramienta potente de reforma estatal y transformación de mercados. Su objetivo es introducir competencia, mejorar la eficiencia y redefinir el papel del Estado. Pero para que funcione, necesita estar acompañada por políticas complementarias: regulación inteligente, fortalecimiento institucional, protección social, transparencia y mecanismos eficaces de control.

La experiencia comparada muestra que no basta con romper monopolios: hay que construir nuevos equilibrios. En contextos como el argentino, donde el capital social es frágil y la capacidad estatal desigual, la desmonopolización puede ser tan riesgosa como necesaria. Por eso, más que aplicar modelos externos de manera mecánica, se requiere un diseño estratégico adaptado a las realidades locales, con horizontes de mediano y largo plazo.

Bibliografía

- Estévez, A. M. (2002). *Estado, sociedad y cultura democrática en la reforma del Estado argentino: Informe final*. UCA.
- Estévez, A. M. (2010). *L'institutionnalisation des réformes en Argentine: Le cas de l'AFIP* [Tesis de doctorado, Université du Québec].
- Gordillo, A. (2015). *Tratado de derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.
- Oszlak, O. (1999). *La reforma del Estado en América Latina: Contexto, estrategias y actores*. CLAD.
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En *Latin American adjustment: How much has happened?* Peterson Institute for International Economics.

72 Tercerizaciones de servicios públicos

Por Alejandro M. Estevez

Definición

La tercerización de servicios públicos es un mecanismo mediante el cual el Estado delega la prestación de determinados servicios en empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro o cooperativas, a través de contratos, concesiones o asociaciones público-privadas (PPP).

La tercerización se inscribe en las reformas orientadas a la modernización del Estado, promovidas por enfoques como el Nuevo Management Público, que pretendían establecer una administración más eficiente, flexible y orientada a resultados. Sin embargo, su implementación generó grandes debates sobre los efectos en la calidad del servicio, el control estatal y el impacto social de la privatización parcial de funciones gubernamentales (Feigenbaum, Henig & Hamnett, 1999).

Importancia

La tercerización de servicios públicos se ha convertido en una herramienta central dentro de las agendas de reforma del Estado, especialmente en países en desarrollo, donde organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han impulsado su adopción como parte de un conjunto más amplio de políticas de ajuste estructural. Estas estrategias buscaban modernizar la administración pública, reducir la carga fiscal y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, aunque su aplicación ha generado tanto avances operativos como controversias por sus efectos sociales, especialmente en términos de equidad y control democrático.

Desde una perspectiva administrativa, la tercerización permite al Estado enfocarse en funciones estratégicas, como la planificación, la regulación o el diseño de políticas, mientras transfiere a terceros la responsabilidad de ejecutar tareas operativas. Este modelo favorece la especialización y profesionalización, ya que las organizaciones privadas o mixtas que asumen estos servicios suelen contar con personal capacitado, conocimiento técnico específico y experiencia en la gestión de procesos complejos.

Uno de los argumentos más frecuentes en defensa de este esquema es su potencial para generar ahorros en los costos operativos y administrativos, al reducir la carga presupuestaria directa del Estado y al evitar estructuras burocráticas pesadas. Además, al introducir mayor flexibilidad en la gestión pública, se logra sortear algunas rigideces propias del aparato estatal, adaptando la prestación de servicios a una demanda cambiante y dinámica.

La competencia entre prestadores, en contextos de licitaciones transparentes y reguladas, también puede impulsar procesos de innovación tecnológica y mejora en la calidad, ya que cada operador busca diferenciarse a través de la eficiencia y la capacidad de respuesta.

Sin embargo, esta modalidad no está exenta de riesgos. Su implementación requiere de controles rigurosos, marcos normativos sólidos y una institucionalidad estatal activa, que garantice que la delegación no se convierta en desregulación. En ausencia de supervisión efectiva, pueden emerger problemas graves como la corrupción, la pérdida de accountability, la baja calidad del servicio o el uso del sistema para beneficiar intereses privados en detrimento del interés público.

En definitiva, la tercerización puede ser una herramienta útil si es gestionada con responsabilidad, pero no debe ser pensada como una panacea. Su éxito depende tanto del contexto institucional como del diseño e implementación de los mecanismos de control y evaluación.

Características

La tercerización de servicios públicos se caracteriza por ser un mecanismo de delegación parcial: si bien la responsabilidad última del servicio continúa en manos del Estado, su ejecución concreta es transferida a un actor privado, ya sea una empresa, una cooperativa o una organización sin fines de lucro. Esta relación se formaliza mediante contratos de concesión o licitación, en los que se establecen los términos de la prestación, los estándares de calidad, los plazos y las condiciones de control.

A pesar de esta delegación, el rol del Estado no desaparece, sino que se transforma. Su función se configura como ente regulador y supervisor,

con la obligación de fiscalizar que el servicio se preste de acuerdo con los criterios establecidos. Esta supervisión resulta clave para asegurar que el interés público no quede subordinado a la lógica del lucro.

Antes de avanzar con un proceso de tercerización, es indispensable que el Estado realice una evaluación rigurosa de costos y beneficios, no solo desde una perspectiva financiera, sino también considerando los impactos sociales, laborales y territoriales que puedan derivarse de la decisión.

Finalmente, uno de los rasgos distintivos de este modelo es la distribución de riesgos entre el Estado y el actor privado. En muchos casos, el prestador asume riesgos operativos, tecnológicos o incluso de inversión, lo que le exige cierto grado de compromiso y capacidad técnica para garantizar resultados.

En conjunto, estas características definen una forma de gestión compleja, que solo resulta efectiva si está acompañada de una planificación estratégica, marcos normativos claros y una institucionalidad estatal capaz de ejercer su rol de manera activa y responsable.

Tipología de servicios tercerizados

La tercerización de servicios públicos no se aplica de forma homogénea, sino que varía según el tipo de servicio y el grado de criticidad para el bienestar colectivo. En este sentido, es posible distinguir una tipología básica:

- **Servicios operativos o auxiliares:** incluyen limpieza, vigilancia, mantenimiento edilicio, soporte informático, entre otros. Son funciones de apoyo que, por lo general, no comprometen derechos esenciales y cuya externalización suele generar menos controversia.
- **Servicios sociales básicos:** abarcan salud, educación, seguridad social o gestión penitenciaria. La tercerización en estos campos es más controvertida, ya que afecta directamente derechos fundamentales. Su implementación requiere marcos regulatorios mucho más exigentes y mecanismos de control público robustos.
- **Servicios de infraestructura o provisión técnica:** como la gestión de residuos, transporte, obras públicas o telecomunicaciones.

Aquí, los modelos de concesión o asociaciones público-privadas (PPP) son frecuentes y, si bien se orientan a la eficiencia, su diseño debe considerar el acceso equitativo, la continuidad del servicio y el control estatal.

- Servicios estratégicos: como defensa, inteligencia, política exterior o justicia. En general, no son objeto de tercerización directa, salvo en tareas muy específicas y técnicas, debido a su vínculo con la soberanía y la seguridad nacional.

Esta tipología permite comprender que no todas las tercerizaciones presentan los mismos desafíos ni requieren el mismo tipo de regulación. El riesgo político, social y administrativo varía significativamente según el área involucrada y el tipo de actor privado al que se transfiere la función.

Ventajas de la tercerización

La tercerización es una herramienta de gestión con múltiples beneficios, pero también con riesgos que deben ser considerados.

La tercerización de servicios públicos ha sido defendida por numerosos gobiernos y especialistas en gestión pública como una herramienta que permite aumentar la eficiencia y reducir los costos operativos del Estado. A diferencia de la administración pública tradicional, las empresas privadas cuentan con mayor flexibilidad para organizar sus recursos y procedimientos, lo que les permite operar con estructuras menos rígidas y más adaptadas a la dinámica de cada servicio. De este modo, pueden evitarse algunas de las ineficiencias propias del sector público, como el exceso de personal, los trámites burocráticos extensos o la falta de incentivos para mejorar el desempeño.

Otro argumento central a favor de la tercerización es la posibilidad de mejorar la calidad de los servicios, especialmente cuando estos son asumidos por empresas especializadas que disponen de tecnología avanzada, conocimiento sectorial y capacidad para implementar procesos innovadores. En contextos donde existe competencia entre proveedores, esta lógica de mercado puede incentivar mejoras continuas en la atención al ciudadano, optimizando resultados en áreas críticas como el transporte, el mantenimiento urbano o la gestión de residuos.

Asimismo, la tercerización permite una mayor velocidad en la ejecución de obras y servicios, al facilitar la incorporación rápida de operadores privados a través de procesos de licitación, sin necesidad de modificar estructuras internas del Estado. Esto resulta especialmente valioso en situaciones de emergencia o en sectores donde los tiempos de respuesta son esenciales.

Un beneficio adicional es la flexibilidad en la gestión pública, ya que permite ajustar los servicios tercerizados a las necesidades cambiantes de la población. A través de contratos de corto o mediano plazo, el Estado puede redefinir condiciones, ampliar o reducir prestaciones, o modificar prestadores, sin recurrir a reformas estructurales complejas.

Finalmente, en ciertos casos, la tercerización abre la posibilidad de contar con inversión privada para el desarrollo de infraestructura o equipamiento público, evitando una erogación inmediata del Estado. Este mecanismo de colaboración público-privada puede ser especialmente útil en contextos fiscales restringidos, donde la inversión pública directa es limitada.

En suma, cuando se implementa de manera planificada y bajo esquemas de regulación adecuados, la tercerización puede ofrecer una alternativa moderna y eficiente para responder a las demandas sociales, sin comprometer necesariamente el control ni la responsabilidad estatal.

Desventajas de la tercerización

A pesar de sus promesas de eficiencia y modernización, la tercerización de servicios públicos puede conllevar una serie de efectos negativos que ponen en cuestión su conveniencia como herramienta de gestión estatal.

Uno de los principales riesgos es la pérdida de control por parte del Estado. Al delegar la ejecución de los servicios, la capacidad de supervisión y gestión pública puede verse debilitada, especialmente cuando los contratos carecen de claridad o mecanismos eficaces de fiscalización. En esos casos, las empresas adjudicatarias tienden a priorizar sus intereses comerciales por encima del bienestar colectivo, desdibujando el objetivo público de la prestación.

Este proceso también puede implicar un deterioro en la calidad de los servicios, ya que, en busca de maximizar sus ganancias, algunas compañías reducen costos en áreas clave, afectando la experiencia de los usuarios y comprometiendo estándares básicos. Además, si los contratos están mal diseñados, la fragmentación en la prestación puede afectar la continuidad y coherencia de las políticas públicas.

La tercerización tiene también un impacto considerable en el plano laboral. Muchas veces, su implementación va acompañada de recortes en el empleo público o de condiciones laborales más precarias en los sectores tercerizados. Los trabajadores pierden estabilidad, derechos adquiridos y acceso a beneficios, generando desigualdad dentro del sistema de empleo estatal.

Otro punto crítico es el riesgo de corrupción y opacidad en los procesos de contratación. En ausencia de sistemas robustos de control y transparencia, las licitaciones pueden verse manipuladas o utilizadas para beneficiar a determinados actores privados, reproduciendo lógicas de concentración económica y debilitando la competencia.

Finalmente, y en contra de los argumentos iniciales, la tercerización puede implicar un aumento de los costos a largo plazo. Sin regulaciones adecuadas, los contratos pueden volverse más onerosos que la gestión directa. Incluso, en algunos casos, el Estado se ve obligado a rescatar a empresas que fracasan en la prestación, asumiendo costos imprevistos y comprometiendo recursos públicos.

En suma, si no se gestiona con criterios de transparencia, equidad y control institucional, la tercerización puede convertirse en un problema más que en una solución.

Ventajas y desventajas de la tercerización de Servicios Públicos

Dimensión	Ventajas	Desventajas
Eficiencia operativa	Reducción de costos administrativos y mayor flexibilidad en la gestión.	Riesgo de aumento de costos a largo plazo si no hay regulación o competencia efectiva.
Calidad del servicio	Innovación tecnológica y procesos mejorados por parte de operadores especializados.	Posible deterioro del servicio por recortes en calidad para maximizar ganancias.
Velocidad de implementación	Ejecución más rápida de obras o servicios sin reestructurar la administración pública.	Fragmentación o discontinuidad del servicio si los contratos son mal diseñados.
Impacto fiscal	Posibilidad de inversión privada en infraestructura sin gasto inmediato para el Estado.	Eventuales rescates estatales de empresas fallidas que trasladan el costo al erario público.
Relación laboral	Flexibilidad en la contratación de personal y adaptación a cambios en la demanda.	Precarización laboral, menor estabilidad y pérdida de beneficios para los trabajadores.
Control estatal	Permite al Estado delegar funciones manteniendo rol regulador.	Pérdida de capacidad de supervisión y debilitamiento del <i>accountability</i> .
Transparencia	Competencia regulada puede fomentar mejores prácticas y eficiencia.	Riesgos de corrupción, favoritismo y falta de transparencia en los procesos de adjudicación.

Ejemplos

A continuación, se presentan algunos casos que ilustran los diferentes resultados que ha tenido la tercerización en contextos diversos.

- Transporte público en el Reino Unido: Se privatizó el servicio de ferrocarriles en los años 90, generando mejoras en infraestructura pero también críticas por la falta de inversión en seguridad.
- Mantenimiento de espacios públicos en Argentina: Empresas privadas gestionan servicios de limpieza urbana y recolección de residuos en varias ciudades.
- Salud en Chile: El sistema de seguros ISAPRE permite que las personas accedan a servicios de salud privados con subsidios estatales.
- Servicios penitenciarios en EE.UU.: Algunas cárceles son administradas por empresas privadas, lo que ha generado debates sobre

la calidad del servicio y los derechos humanos. Incluso ha habido casos de incremento indebido de la población carcelaria para buscar una ganancia mayor por parte del prestador.

Relación con otros conceptos

La tercerización de servicios públicos no es un fenómeno aislado, sino que se encuentra estrechamente vinculado con otros conceptos clave de la administración pública contemporánea. Comprender estas relaciones permite situar esta práctica dentro de un entramado más amplio de transformaciones estatales.

En primer lugar, es fundamental diferenciar la tercerización de la privatización. Mientras que esta última implica la transferencia definitiva de la propiedad y gestión de un servicio al sector privado —es decir, el Estado se desvincula completamente de su provisión—, la tercerización mantiene la titularidad estatal, delegando únicamente su ejecución a un actor externo. El Estado sigue siendo responsable ante la ciudadanía, aunque no sea el proveedor directo.

Este modelo de gestión exige, por tanto, una fuerte articulación con el principio de accountability en la administración pública. La delegación de funciones no debe derivar en una pérdida de control, por lo que se requiere establecer mecanismos claros de supervisión, evaluación y rendición de cuentas, que garanticen que los actores privados respondan ante los organismos públicos y, en última instancia, ante la sociedad.

La tercerización también se inscribe dentro de procesos más amplios de descentralización administrativa, en los que el Estado busca flexibilizar su estructura organizacional y acercar la prestación de servicios a los territorios. En este marco, muchos gobiernos han optado por externalizar funciones a través de convenios con organizaciones locales o regionales, como forma de agilizar respuestas y diversificar prestadores.

Por último, este tipo de arreglos redefine el rol del Estado como regulador. Lejos de desaparecer, su función se transforma: deja de ser ejecutor directo de determinados servicios para convertirse en el garante de su calidad, accesibilidad y universalidad. Este Estado regulador necesita no

solo capacidad técnica y normativa, sino también legitimidad política para intervenir cuando sea necesario y corregir fallas del mercado o incumplimientos contractuales.

En definitiva, la tercerización pone en juego una serie de tensiones entre eficiencia y control, entre flexibilidad y responsabilidad, que deben ser gestionadas desde una perspectiva integral del aparato estatal.

Críticas y debates

La tercerización de servicios públicos ha generado un amplio campo de debate dentro del pensamiento administrativo contemporáneo. Si bien se reconoce su potencial para mejorar la eficiencia operativa del Estado, no son pocos los interrogantes que surgen en torno a sus límites, sus impactos sociales y sus implicancias institucionales.

Una de las primeras preguntas que surge es si todo puede ser tercerizado. Mientras que en áreas como el transporte, el mantenimiento de infraestructura o la recolección de residuos esta modalidad ha demostrado cierto grado de eficacia, existen sectores sensibles —como la salud, la educación o la seguridad— donde su implementación puede generar serios riesgos para la equidad y la garantía de derechos fundamentales. La externalización de estos servicios plantea dilemas éticos y políticos difíciles de resolver.

En este sentido, otro de los grandes problemas radica en cómo garantizar la calidad y la equidad en la prestación de servicios tercerizados. La lógica de eficiencia no puede imponerse a costa de una reducción en los estándares sociales. Si el acceso a servicios esenciales se ve condicionado por la capacidad de pago, por criterios de rentabilidad o por la geografía, el Estado estaría renunciando a su rol de garante de la igualdad.

También preocupa la posibilidad de que la tercerización facilite abusos y prácticas corruptas, especialmente cuando los marcos regulatorios son débiles o inexistentes. En estos casos, las empresas adjudicatarias pueden operar con escasa rendición de cuentas, priorizando el lucro por encima del interés público. La falta de competencia real en los procesos licitatorios, o la captura del regulador por parte del prestador, son escenarios que han sido documentados en numerosos países.

Otro punto crítico es su impacto sobre la función pública. En varios contextos, la tercerización ha debilitado la carrera administrativa, reduciendo la estabilidad laboral y desprofesionalizando el sector estatal. Esto no solo afecta las condiciones de empleo, sino que compromete la construcción de capacidades estatales a largo plazo.

Finalmente, se ha cuestionado la relación entre los costos reales y la eficiencia esperada. Lejos de lo prometido, en algunos casos la tercerización ha resultado más costosa que la prestación directa por parte del Estado, generando sobreprecios, servicios fragmentados y déficits fiscales.

Estas críticas muestran que la tercerización no debe ser concebida simplemente como una solución técnica o administrativa. Se trata, más bien, de una decisión política con efectos estructurales sobre la forma en que se organiza la relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía. Por eso, su aplicación exige una mirada estratégica, regulaciones robustas y una evaluación constante de sus resultados e impactos.

Conclusión

La tercerización de servicios públicos es una estrategia que puede mejorar la eficiencia del Estado si se implementa con controles adecuados y mecanismos de supervisión. Sin embargo, no es una solución universal y su éxito depende de factores como la transparencia, la competencia en la adjudicación de contratos y la regulación estatal.

El desafío de la administración pública es encontrar el equilibrio entre eficiencia y equidad, asegurando que la tercerización no comprometa la calidad del servicio ni afecte derechos ciudadanos.

Bibliografía

- Acuña, C. (1994). *La privatización de empresas públicas en la Argentina: Paradigmas, modelos y resultados*. CEDES.
- Acuña, C. H. (1992). *Política y economía en la Argentina de los 90 (o, porqué el futuro ya no es lo que solía ser)* (Documento CEDES). CEDES.
- Estévez, A. M. (2012). *El impacto de las reformas de los 90, un análisis comparado entre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y México (1989-2000)* (Cuadernos de

- Polipub.org, N.º 8). Recuperado de <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Cuadernos%20de%20Polipub%20Nro%208%20.pdf>
- Feigenbaum, H. B., Henig, J. R., & Hamnett, C. (1999). *Shrinking the state: The political underpinnings of privatization*. Cambridge University Press.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Oszlak, O. (2001). El mito de la minimización del Estado. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, (1). Recuperado de https://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/1/oszlak_oscar.htm
- Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. W. W. Norton & Company.

73 Empresas públicas

Por Marcelino Abdala

Definición

Según Guillermo O'Donnell (1982), una empresa pública es una entidad estatal que opera en sectores clave de la economía con el objetivo de garantizar el acceso a bienes y servicios estratégicos, promoviendo el desarrollo económico y social. Estas empresas pueden desempeñar un papel fundamental en la regulación del mercado y en la implementación de políticas públicas.

Según Guillermo Wierzba (2011), una empresa pública es una organización propiedad del Estado que tiene como finalidad la provisión de bienes y servicios esenciales para la sociedad, desempeñando un rol estratégico en la economía y contribuyendo al desarrollo productivo del país. Su funcionamiento combina criterios de gestión eficiente con objetivos de equidad y acceso universal.

Según Carlos Acuña (1994), una empresa pública es una organización de propiedad estatal que opera en sectores estratégicos con el propósito de proporcionar bienes y servicios esenciales, regulando la economía y garantizando el acceso equitativo a recursos clave para la sociedad. Su gestión puede combinar criterios de eficiencia económica con objetivos de bienestar social.

Importancia

Las empresas públicas desempeñan un papel clave en el desarrollo económico y social de un país.

Según Katz y Kosacoff (1989), las empresas públicas han sido fundamentales en la industrialización argentina y en la provisión de infraestructura económica clave. Su rol ha permitido corregir fallas del mercado y garantizar el acceso a servicios estratégicos como energía, transporte y telecomunicaciones.

Para Basualdo (2006), las empresas públicas tienen una función redistributiva, ya que facilitan el acceso equitativo a bienes y servicios esenciales, como agua, electricidad y transporte, beneficiando a sectores vulnerables y promoviendo la inclusión social.

Según Schorr y Wainer (2015), el control estatal de sectores estratégicos a través de empresas públicas fortalece la soberanía económica del país, evitando la dependencia de actores privados o extranjeros y asegurando el manejo de recursos naturales y energéticos en función del interés nacional. Defiende los concepto de soberanía y autonomía económica

De acuerdo con Wierzba (2011), las empresas públicas no solo cumplen una función económica, sino que también son un instrumento de política gubernamental para generar empleo, fomentar la innovación y promover el crecimiento de sectores estratégicos.

Las empresas públicas son esenciales para el desarrollo de un país, ya que garantizan el acceso equitativo a bienes y servicios, contribuyen a la estabilidad económica y refuerzan la soberanía nacional. Su impacto abarca tanto el ámbito económico como el social, consolidándose como herramientas fundamentales para el progreso.

Características

Las empresas públicas tienen características particulares que las diferencian de las empresas privadas, debido a su función social, su propiedad estatal y su objetivo de promover el bienestar colectivo. A continuación, se describen algunas características clave según distintos autores argentinos.

Propiedad estatal y control gubernamental

Oszlak (2003) señala que una característica fundamental de las empresas públicas es que su propiedad y control están en manos del Estado. Este control permite que la empresa esté alineada con las políticas públicas y los intereses nacionales, garantizando que sus decisiones no estén exclusivamente dirigidas a la obtención de beneficios económicos, sino al cumplimiento de objetivos sociales y de desarrollo.

Finalidad social y no lucrativa

Katz y Kosacoff (1989) destacan que, a diferencia de las empresas privadas, las empresas públicas no buscan maximizar sus beneficios, sino que se enfocan en satisfacer necesidades sociales, como la provisión de servicios públicos esenciales (agua, electricidad, salud, transporte). El objetivo es mejorar el bienestar de la población y reducir desigualdades.

Regulación y supervisión estatal

Para Acuña (1994), las empresas públicas están sometidas a un marco normativo y regulatorio estricto, que asegura que operen de acuerdo con los principios del Estado. Esto implica una supervisión constante por parte del gobierno para garantizar que sus actividades no solo sean eficientes, sino también transparentes y orientadas a los intereses generales de la sociedad.

Capacidad para proveer servicios estratégicos

Wierzbza (2011) enfatiza que las empresas públicas tienen la capacidad de operar en sectores estratégicos de la economía, como energía, transporte y telecomunicaciones. Estos sectores son considerados fundamentales para el desarrollo nacional, por lo que la intervención estatal a través de empresas públicas es crucial para asegurar su funcionamiento eficiente y accesible.

Autonomía en la gestión operativa

Según Schorr y Wainer (2015), aunque las empresas públicas son propiedad del Estado, muchas veces gozan de una autonomía operativa, lo que les permite tomar decisiones de manera más ágil que las entidades gubernamentales tradicionales. Esto les ayuda a adaptarse rápidamente a los cambios del mercado, sin perder de vista su objetivo social.

Las empresas públicas en Argentina tienen características que las distinguen por su propiedad estatal, su enfoque social y su capacidad para proveer servicios estratégicos. Su gestión se basa en principios de equidad, eficiencia y bienestar social, en lugar de la maximización de beneficios económicos. Son instrumentos clave para el desarrollo económico y la mejora del bienestar colectivo.

Ejemplos

- **Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF):** Es una de las principales empresas del país en la industria del petróleo y gas. Fue nacionalizada en 2012 y es responsable de la exploración, extracción, producción y comercialización de hidrocarburos en Argentina.
- **Energía Argentina S.A. (ENARSA):** Es una empresa pública dedicada a la producción y distribución de energía, tanto eléctrica como gasífera. Fue creada en 2004 con el objetivo de fortalecer el mercado energético nacional.
- **Aerolíneas Argentinas:** Es la aerolínea nacional y una de las más importantes del país. Después de un proceso de privatización, fue nacionalizada nuevamente en 2008. Ofrece vuelos nacionales e internacionales.
- **Aguas y Saneamientos Argentinos (AYSA):** Es la empresa estatal encargada de la provisión de agua potable y el tratamiento de aguas residuales en el área metropolitana de Buenos Aires y otras regiones del país.
- **Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA):** Es una empresa pública dedicada a la fabricación de aeronaves, así como al mantenimiento y reparación de aviones. Fue fundada en 1927 y es parte del sector estratégico de defensa y tecnología aeroespacial.
- **Radio y Televisión Argentina (RTA):** Es la empresa estatal encargada de la producción y transmisión de contenido de radio y televisión, como la señal pública de la TV y radio nacional.
- **Trenes Argentinos:** Es una empresa estatal que opera el sistema ferroviario de pasajeros en el país, ofreciendo servicios en varias rutas nacionales.
- **Radio Nacional :** Es un conjunto de emisoras radiales que opera a nivel nacional, siendo un medio de comunicación estatal de alcance federal.

Relación con otros conceptos

Las empresas públicas tienen una estrecha relación con varios conceptos clave en la economía y la política pública. A continuación, se exploran algunas de estas relaciones fundamentales:

- Estado y soberanía económica: las empresas públicas son instrumentos del Estado para ejercer control sobre sectores estratégicos de la economía, como la energía, las telecomunicaciones y el transporte. A través de estas empresas, el Estado puede garantizar la soberanía económica, evitando la dependencia de actores privados o extranjeros en áreas clave.
- Bienestar social y equidad: las empresas públicas tienen una fuerte relación con el concepto de bienestar social, ya que buscan garantizar el acceso universal a bienes y servicios esenciales (agua, salud, educación, transporte, etc.), sin buscar la maximización de beneficios privados. Las empresas públicas poseen una visión más a largo plazo, buscando la consecución de logros estratégicos y sustentables a largo plazo.
- Política económica y regulación: participan como herramientas clave en la política económica de un país, ya que pueden ser utilizadas para implementar políticas de subsidios, regulación de precios y control de mercados. El Estado puede intervenir directamente en el mercado a través de estas empresas para corregir fallas de mercado y proteger el interés público.
- Empleo público y desarrollo económico: son fuente significativa de empleo público. Estas empresas no solo garantizan la provisión de servicios, sino que también generan empleo en diversas áreas de la economía, contribuyendo al desarrollo regional y nacional.
- Sostenibilidad y responsabilidad social: al ser propiedad del Estado, poseen una responsabilidad particular en cuanto a la sostenibilidad y la responsabilidad social empresarial (RSE). Su misión no solo se limita a los objetivos económicos, sino también a contribuir con el desarrollo social y ambiental del país.

Críticas y debates

Las empresas públicas han sido objeto de diversos debates y críticas a lo largo del tiempo. Si bien cumplen un papel esencial en muchos sectores de la economía, también enfrentan una serie de cuestionamientos relacionados con su eficiencia, gestión, impacto económico y rol en la economía global. A continuación, se presentan las críticas y los debates más comunes sobre las empresas públicas:

- Crítica a la eficiencia y competitividad: muchas veces poseen una baja eficiencia operativa en comparación con las empresas privadas, al no tener que competir en un mercado abierto, a menudo enfrentan problemas de competitividad.
- Crítica a la corrupción: están expuestas a la corrupción debido a su relación con el Estado, dado que las decisiones sobre estas empresas pueden estar influenciadas por intereses políticos.
- Falta de transparencia: la opacidad en la gestión de las empresas públicas, en muchos casos, genera desconfianza en la ciudadanía. Las designaciones políticas en altos cargos de estas empresas pueden llevar a nombramientos basados en lealtades políticas en lugar de méritos profesionales.
- Crítica a la carga fiscal y el déficit público: las empresas públicas son, en muchos casos, financiadas por el Estado, lo que implica una carga fiscal significativa. Si estas empresas no son rentables o generan pérdidas, el costo de su operación recae sobre el presupuesto público.

Debates

- Privatización vs. gestión estatal: los defensores de la privatización argumentan que las empresas privadas son más competitivas, innovadoras y eficaces, ya que están sometidas a las fuerzas del mercado. Sin embargo, los defensores de las empresas públicas afirman que no todas las áreas de la economía deben ser privatizadas, especialmente aquellas relacionadas con el bienestar social o la soberanía nacional.
- Eficiencia fiscal vs. necesidad de servicios públicos: algunos argumentan que la privatización de las empresas públicas puede aliviar la carga fiscal, mientras que otros sostienen que ciertos sectores deben seguir siendo gestionados por el Estado, incluso si esto implica un coste elevado, para garantizar el acceso equitativo a servicios esenciales.
- Reformas vs. privatización: los defensores de las empresas públicas argumentan que, con las reformas estructurales adecuadas, estas empresas pueden ser modernizadas y volverse más competitivas. Sin embargo, los defensores de la privatización sostienen que la

innovación y la eficiencia sólo pueden lograrse bajo la gestión privada, más ágil y menos burocrática.

Conclusión

Las empresas públicas son elementos clave en la estructura económica y social de un país, con la capacidad de generar bienestar social, fomentar la soberanía económica y contribuir al desarrollo regional. Aunque enfrentan problemas de eficiencia y competitividad, su papel en garantizar la accesibilidad a servicios esenciales y en promover la justicia social es innegable. La correcta gestión de estas empresas puede potenciar sus beneficios, mientras que una mala administración podría afectar la calidad de los servicios prestados y la sostenibilidad de sus actividades.

En el contexto actual, además, resulta importante destacar el surgimiento de nuevas formas de empresas públicas, particularmente aquellas vinculadas a sectores de alta tecnología y energías renovables. En varios países, el Estado ha impulsado la creación de startups públicas o ha promovido empresas estatales orientadas a la innovación tecnológica, la transición energética y el desarrollo sustentable. Estas iniciativas reflejan una actualización del rol tradicional de las empresas públicas, adaptándolas a los problemas contemporáneos y mostrando que su aporte no se limita a sectores clásicos como la infraestructura o la energía, sino que también puede ser clave en la economía del conocimiento y en la promoción de industrias estratégicas del futuro.

Bibliografía

- Acuña, C. (1994). *La privatización de empresas públicas en la Argentina: Paradigmas, modelos y resultados*. CEDES.
- Basualdo, E. (2006). *Los condicionantes estructurales del desarrollo argentino en el siglo XXI*. Siglo XXI Editores.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (1989). *Estrategias empresariales en un contexto de ajuste macroeconómico: El caso argentino*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- O'Donnell, G. (1982). *Estado y alianzas en Argentina, 1956–1976*. CEAL.
- Oszlak, O. (2003). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización nacional*. Ariel.

- Schorr, M., & Wainer, A. (2015). *Empresas públicas y desarrollo económico en Argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Wierzba, G. (2011). *El rol del Estado y las empresas públicas en la economía argentina*. Ediciones Cooperativas.

74. Managerialismo

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El managerialismo es una ideología y enfoque de gestión que promueve la aplicación de principios, técnicas y prácticas del sector privado en la administración pública. Su objetivo principal es mejorar la eficiencia, la efectividad y la responsabilidad en el sector público, bajo la premisa de que las herramientas gerenciales utilizadas en las empresas pueden ser igualmente efectivas en las organizaciones gubernamentales.

Según Hood (1991), el managerialismo forma parte de un movimiento más amplio dentro del Nuevo Gerencialismo Público (New Public Management, NPM), que busca transformar el rol del Estado, haciéndolo más ágil y enfocado en resultados tangibles. Denis Saint-Martin (2000) subraya que el managerialismo es también una herramienta política que ha sido utilizada por gobiernos para consolidar el control sobre las burocracias públicas, reduciendo su autonomía y aumentando la rendición de cuentas hacia las autoridades políticas.

Importancia

El managerialismo ha sido un factor clave en la modernización de la administración pública desde las décadas de 1980 y 1990. Se considera una herramienta esencial para reducir la burocracia, mejorar la prestación de servicios y aumentar la rendición de cuentas.

Pollitt y Bouckaert (2004) sostienen que el managerialismo ha permitido que los gobiernos sean más receptivos a las demandas ciudadanas, enfocándose en la productividad y la calidad del servicio. A su vez, ha reforzado la idea de que las organizaciones públicas deben operar con la misma eficiencia que las empresas privadas, optimizando sus recursos y reduciendo costos. Saint-Martin (2000) agrega que el managerialismo ha tenido un impacto importante en la profesionalización de los gestores públicos, promoviendo la meritocracia y la evaluación constante del desempeño.

Características

- Enfoque en resultados: el managerialismo enfatiza la medición del desempeño a través de indicadores, con el objetivo de maximizar la eficiencia y productividad (Hood, 1991).
- Descentralización y autonomía: se otorga mayor flexibilidad y capacidad de decisión a las unidades administrativas, incentivando la innovación y la adaptación local (Flynn, 2012).
- Control de costos y eficiencia: la reducción del gasto y el uso óptimo de los recursos se convierten en prioridades clave. Se promueve la tercerización de servicios y la competencia en el sector público (Savas, 1987).
- Gestión por desempeño: los gerentes y empleados son evaluados según su capacidad para cumplir objetivos, lo que implica recompensas o sanciones en función de los resultados obtenidos (Peters, 2010).
- Orientación al cliente: el ciudadano es considerado un cliente que demanda servicios de calidad, y las instituciones públicas deben adaptar sus procesos para satisfacer esas expectativas (Pollitt y Bouckaert, 2004).

Ejemplos

A lo largo de las últimas décadas, diversas naciones han aplicado los principios del managerialismo en la administración pública con el propósito de optimizar su funcionamiento. Uno de los casos más emblemáticos es el del Reino Unido durante la década de 1980, cuando el gobierno de Margaret Thatcher implementó un conjunto de reformas orientadas a incrementar la eficiencia del sector público. Estas reformas incluyeron la privatización de empresas estatales, la descentralización de competencias y la introducción de contratos de gestión en los servicios públicos, con el objetivo de mejorar el rendimiento y reducir la intervención estatal.

En Estados Unidos, el managerialismo también cobró protagonismo durante la administración de Ronald Reagan. En este período, se promovieron políticas que buscaban disminuir el tamaño del gobierno y fomentar la tercerización de servicios públicos. Inspiradas en las estrategias del sector privado, estas reformas se enfocaron en la reducción del gasto y

en la introducción de criterios de eficiencia en la gestión gubernamental (Savas, 1987).

Por su parte, Nueva Zelanda se convirtió en un referente en la aplicación del Nuevo Management Público (NMP) en la década de 1990. El país adoptó un modelo basado en contratos de desempeño, presupuestos orientados a resultados y competencia entre agencias públicas. Estas medidas marcaron un cambio significativo en la gestión estatal, promoviendo un enfoque en el desempeño y la responsabilidad individual de los funcionarios públicos. La experiencia neozelandesa es frecuentemente citada como un ejemplo de modernización administrativa impulsada por principios gerenciales.

Relación con otros conceptos

El managerialismo se relaciona estrechamente con el Nuevo Management Público (NMP), así como con conceptos de privatización y descentralización. Comparte puntos de contacto con la teoría de la burocracia de Max Weber, pero se distingue por su enfoque en la eficiencia y la orientación a resultados, más que en el cumplimiento riguroso de normas y procedimientos.

Críticas y debates

La visión managerialista de la gestión pública, no ha estado exenta de críticas y debates. Uno de los cuestionamientos más recurrentes es su excesivo enfoque en la eficiencia. Los críticos sostienen que, si bien mejorar la productividad es un objetivo deseable, no debería imponerse por encima de otros valores fundamentales del sector público, como la equidad, la justicia social y la transparencia. En este sentido, Hood (1991) advierte que la obsesión por maximizar resultados puede llevar a desatender las necesidades de los sectores más vulnerables y a la erosión de principios esenciales en la gestión gubernamental.

Otro de los problemas que enfrenta el managerialismo es su aplicabilidad en el ámbito público. Algunos expertos, como Peters (2010), cuestionan si las prácticas gerenciales utilizadas en el sector privado pueden trasladarse de manera efectiva a la gestión estatal. La naturaleza de los servicios gubernamentales es distinta a la de las empresas comerciales, ya que su éxito no

puede medirse únicamente en términos de rentabilidad o productividad. La administración pública tiene la responsabilidad de garantizar derechos y atender problemáticas complejas que no siempre se ajustan a criterios puramente económicos.

Además, se ha señalado que la implementación del managerialismo puede profundizar desigualdades y generar exclusión social. Flynn (2012) sostiene que, al priorizar la eficiencia y la reducción de costos, este modelo puede fragmentar la provisión de servicios públicos, beneficiando a los sectores con mayor poder adquisitivo mientras deja en una situación de desprotección a comunidades más vulnerables. Esto refuerza la necesidad de adoptar mecanismos que equilibren eficiencia con equidad, garantizando que todas las personas tengan acceso a servicios de calidad.

Por último, otro de los riesgos asociados al managerialismo es la concentración del poder en los niveles ejecutivos. Saint-Martin (2000) advierte que, en algunos casos, los gobiernos han utilizado este modelo como una herramienta para debilitar las burocracias tradicionales y reducir su autonomía. A través de la centralización de la toma de decisiones y la imposición de mecanismos de control más estrictos, el managerialismo puede convertirse en un instrumento para consolidar el poder político en detrimento de la independencia de los organismos públicos. Esta dinámica plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo y la necesidad de implementar controles adecuados para evitar que su aplicación derive en una reducción de la capacidad de los organismos estatales para actuar con independencia y en beneficio del interés general.

Conclusión

El managerialismo ha sido una visión de la administración pública contemporánea. Su énfasis en la eficiencia, la medición de resultados y la optimización de recursos ha intentado redefinir la gestión estatal, acercándola a los principios utilizados en el sector privado. Este modelo ha buscado mejorar la prestación de servicios, agilizar procesos burocráticos y aumentar la rendición de cuentas, promoviendo una cultura de desempeño y meritocracia en el sector público.

Sin embargo, su implementación no ha estado exenta de controversias y contradicciones. Si bien la eficiencia es un objetivo clave, el managerialismo ha sido criticado por su tendencia a privilegiar criterios de rentabilidad por sobre valores esenciales del sector público, como la equidad, la justicia social y la inclusión. La aplicación de modelos de gestión empresarial en organismos gubernamentales ha demostrado grandes limitaciones debido a la naturaleza misma de los servicios públicos, que no pueden reducirse únicamente a indicadores de productividad o costos operativos.

Además, el managerialismo ha sido utilizado estratégicamente por algunos gobiernos como un mecanismo para aumentar el control sobre la burocracia y centralizar el poder en el ámbito político. La fragmentación en la provisión de servicios y la posible exclusión de sectores vulnerables son problemas que requieren una mirada crítica y la implementación de medidas correctivas para evitar que este modelo profundice desigualdades estructurales.

Bibliografía

- Flynn, N. (2012). *Public sector management* (6.^a ed.). SAGE Publications.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6.^a ed.). Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis* (2.^a ed.). Oxford University Press.
- Saint-Martin, D. (2000). *Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*. Oxford University Press.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*. Chatham House Publishers.

75 Gobierno Digital

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

El Gobierno Digital se refiere al uso estratégico de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la administración pública con el propósito de modernizar procesos, mejorar la eficiencia gubernamental y fomentar la interacción entre el Estado, los ciudadanos y otros actores. Incluye la digitalización de trámites, la gestión transparente de la información pública y el acceso a servicios en línea, buscando facilitar la participación ciudadana y fortalecer la rendición de cuentas en la gestión pública.

Importancia

La adopción del Gobierno Digital representa una transformación clave en la administración pública, ya que permite reducir tiempos de gestión y costos operativos, optimizando los recursos del Estado. Además, mejora la transparencia a través de plataformas de acceso a información pública, reduciendo la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Otro aspecto fundamental es la promoción de la participación ciudadana mediante herramientas interactivas que facilitan la colaboración entre los ciudadanos y el gobierno. También permite al Estado adaptarse a los cambios tecnológicos y a las demandas sociales, asegurando la provisión de servicios públicos de manera eficiente y accesible. Finalmente, el Gobierno Digital tiene un impacto positivo en el desarrollo económico al crear un entorno más competitivo para empresas y emprendedores, facilitando trámites y regulaciones de manera ágil y segura.

Características

El Gobierno Digital se distingue por su uso intensivo de TIC, integrando herramientas como portales en línea, aplicaciones móviles y bases de datos interconectadas para ofrecer servicios accesibles. La interoperabilidad es un elemento clave, ya que permite la conexión entre sistemas de distintas entidades gubernamentales para compartir información de manera eficiente y evitar la duplicación de procesos.

Otro rasgo fundamental es la accesibilidad, garantizando que los servicios estén disponibles en línea para todos los ciudadanos sin barreras geográficas o físicas. La seguridad es prioritaria, con medidas que protejan los datos personales y las transacciones digitales de ciberataques. Además, se orienta hacia el ciudadano, diseñando interfaces y servicios que faciliten la interacción con la administración pública. Por último, la gestión documental electrónica reemplaza el uso de papel por archivos digitales, reduciendo la burocracia y promoviendo la eficiencia en la administración pública.

Ejemplos

Existen diversas iniciativas de Gobierno Digital implementadas en distintos países. En Argentina, la plataforma Mi Argentina funciona como un portal unificado que permite realizar trámites en línea, gestionar licencias digitales y acceder a diversos servicios del Estado.

En Brasil, la plataforma Gov.br integra servicios digitales gubernamentales, facilitando trámites como la obtención de certificados, la declaración de impuestos y la consulta de programas sociales. En México, el Servicio de Declaración de Impuestos Electrónica del SAT permite a los ciudadanos gestionar sus obligaciones fiscales de manera digital.

En el ámbito de la participación ciudadana, Decide Madrid es un ejemplo destacado en España, donde los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones públicas mediante votaciones y propuestas en línea.

Relación con otros conceptos

El Gobierno Digital está estrechamente vinculado con otros conceptos clave en la modernización del Estado. Como precursor, el Gobierno Electrónico marcó el inicio de la digitalización de procesos administrativos. En su evolución, el Gobierno Inteligente utiliza datos y tecnologías avanzadas para mejorar la toma de decisiones y la eficiencia gubernamental.

Además, está relacionado con el Gobierno Abierto, que vincula la digitalización con la transparencia y la participación ciudadana. Desde una perspectiva más amplia, el Estado Abierto promueve una gestión

transparente, participativa y colaborativa entre los poderes estatales y la ciudadanía.

Otros conceptos relevantes incluyen las Competencias Digitales, necesarias tanto para ciudadanos como para funcionarios en el uso efectivo de herramientas del Gobierno Digital. Finalmente, las Cadenas de Valor Público explican cómo el Estado genera valor para la sociedad a través de la digitalización de bienes y servicios públicos.

Críticas y debates

A pesar de sus beneficios, la implementación del Gobierno Digital enfrenta diversos problemas. La brecha digital es una de las principales críticas, ya que puede excluir a ciudadanos sin acceso a internet o sin las habilidades digitales necesarias para interactuar con los servicios públicos en línea.

Otro tema relevante es la privacidad y seguridad de los datos, pues el uso masivo de tecnologías digitales aumenta el riesgo de vulneraciones y filtraciones de información personal. La ciberseguridad es un aspecto clave, dado que los sistemas gubernamentales están expuestos a ataques que pueden comprometer la confianza ciudadana.

La resistencia al cambio es otro obstáculo en la adopción de soluciones digitales, tanto por parte de los ciudadanos como dentro de la administración pública. Finalmente, la regulación del Gobierno Digital requiere marcos normativos claros que equilibren la innovación tecnológica con la protección de derechos y garantías.

Conclusión

El Gobierno Digital representa un avance significativo en la modernización del Estado, mejorando la eficiencia en la gestión pública, promoviendo la transparencia y fortaleciendo la participación ciudadana. Sin embargo, su implementación plantea problemas que deben abordarse, como la inclusión digital, la seguridad de los datos y la adaptación organizacional. Su evolución hacia un Estado Inteligente permitirá maximizar los beneficios tecnológicos, generando un impacto positivo en la administración pública y en la calidad de vida de la ciudadanía.

Bibliografía

- Arenilla Sáez, M. (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la administración pública española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Clusellas, P., Martelli, E., & Martelo, M. J. (2019). *Un gobierno inteligente: El cambio de la administración pública de la Nación Argentina 2016–2019*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13–40. https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLAD. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/publicaciones/exponencial>

76 Tecnologías de la información en el sector público

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

Las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el sector público consisten en herramientas y sistemas informáticos utilizados para modernizar la administración gubernamental. Estas incluyen software, hardware, plataformas digitales, redes de comunicación y soluciones basadas en inteligencia artificial que optimizan procesos administrativos, mejoran la interacción con la ciudadanía y fortalecen la transparencia gubernamental. Su propósito va más allá de la simple automatización de tareas; facilitan la toma de decisiones basada en evidencia, reducen la burocracia y permiten diseñar políticas más inclusivas a partir del análisis de datos. Además, generan cambios estructurales en la relación entre el Estado y la ciudadanía, promoviendo una administración más eficiente y orientada a resultados.

Importancia

Las TIC transforman los procesos administrativos tradicionales al reducir costos operativos y tiempos de respuesta. Además, fomentan la transparencia al permitir la rendición de cuentas mediante portales de datos abiertos y mecanismos de participación ciudadana. Su implementación promueve una gestión basada en evidencia, mejorando la planificación y ejecución de políticas públicas. En entornos digitales, las TIC potencian la innovación y la conectividad, facilitando la integración de los ciudadanos y actores privados en procesos colaborativos. También favorecen la inclusión digital, acercando servicios esenciales a comunidades alejadas o desfavorecidas, lo que contribuye a una mayor equidad en el acceso a los servicios públicos.

Características

Las TIC en el sector público se caracterizan por su capacidad para digitalizar y automatizar procesos, sustituyendo trámites manuales por plataformas en línea que incrementan la eficiencia administrativa. Facilitan el acceso a la información gubernamental en tiempo real, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. Integran herramientas analíticas

para evaluar el impacto de las políticas públicas y diseñar estrategias basadas en datos. Además, habilitan la interoperabilidad entre distintas instituciones gubernamentales, permitiendo la conexión entre bases de datos y servicios, lo que mejora la coordinación entre organismos públicos. La seguridad de la información también es un aspecto clave, ya que se requieren protocolos robustos para proteger datos sensibles y garantizar su integridad. Finalmente, su adaptabilidad es fundamental para su implementación, debiendo considerar las capacidades tecnológicas locales y la diversidad social de cada región.

En conjunto, las TIC no solo automatizan procedimientos, sino que reconfiguran la lógica organizacional y promueven una administración pública más abierta, interoperable y basada en datos.

Ejemplos

Existen diversos casos de aplicación de las TIC en el sector público. En Argentina, la plataforma Mi Argentina centraliza trámites como la licencia de conducir digital y certificados oficiales, facilitando la relación entre el ciudadano y el Estado. En Estados Unidos, la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA) utiliza sistemas de gestión basados en TIC para coordinar respuestas a emergencias y catástrofes. En México, el portal de Transparencia Presupuestaria permite acceder a información detallada sobre el uso de recursos públicos, promoviendo la rendición de cuentas. Otro ejemplo relevante es el sistema Aadhaar de India, una identidad digital soberana que ha permitido la digitalización masiva de trámites públicos. En el ámbito de la inteligencia artificial, Colombia ha desarrollado sistemas de análisis tributario que identifican patrones de evasión fiscal mediante algoritmos avanzados.

Relación con otros conceptos

Las TIC en el sector público están estrechamente relacionadas con el concepto de Gobierno Electrónico, ya que constituyen la base tecnológica para la modernización de los servicios y procesos gubernamentales. Además, forman parte esencial de la Transformación Digital, entendida como un cambio estructural y cultural dentro del sector público. Se vinculan también con el Gobierno Abierto, al proporcionar herramientas para fomentar la participación ciudadana y fortalecer la transparencia.

Finalmente, las TIC optimizan la Cadena de Valor Público al mejorar la generación y entrega de valor en los servicios y políticas públicas.

Críticas y debates

La incorporación de las TIC en el sector público enfrenta numerosos desafíos y críticas. Uno de los principales es la persistente brecha digital: la falta de acceso a internet y de habilidades digitales profundiza las desigualdades sociales existentes. A ello se suma la creciente preocupación por la seguridad de los datos, ya que el riesgo de ciberataques y prácticas de vigilancia masiva plantea serios dilemas éticos sobre la privacidad ciudadana. Por otra parte, la implementación de tecnologías requiere inversiones significativas en infraestructura y capacitación, lo que representa un obstáculo considerable para países en desarrollo con limitaciones presupuestarias. También la resistencia al cambio organizacional dentro de las administraciones públicas constituye una barrera relevante para la adopción de innovaciones. Según el United Nations E-Government Survey 2022, el acceso desigual a las tecnologías y la falta de competencias digitales siguen siendo los principales obstáculos para lograr una transformación digital inclusiva y sostenible en los gobiernos. Finalmente, la utilización de inteligencia artificial introduce un nuevo campo de debate: los sesgos algorítmicos, que pueden reproducir o incluso amplificar inequidades, afectando la equidad y la legitimidad en los procesos de toma de decisiones públicas.

Conclusión

Las TIC representan una herramienta clave para la modernización de la administración pública, mejorando la calidad de los servicios y fortaleciendo las instituciones gubernamentales. Sin embargo, su implementación debe acompañarse de políticas inclusivas que reduzcan la brecha digital, inversiones sostenibles que aseguren su continuidad y un marco normativo que garantice la seguridad y privacidad de los datos. A medida que el sector público avanza hacia la transformación digital, las TIC se consolidan como un factor fundamental para construir una gobernanza más ágil, participativa y orientada al desarrollo.

Bibliografía

- Campos Ríos, M. (2022). *El Estado en la era meta: Del Estado inteligente al Estado inmersivo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Campos Ríos, M. (2023). *Cadenas de valor público y ecosistema digital*. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Castells, M. (2006). *La sociedad red: Una visión global* (2.ª ed.). Alianza Editorial.
- Naciones Unidas. (2022). *United Nations E-Government Survey 2022: The future of digital government*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2020). *Digital government index: 2019 results*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>
- Oszlak, O. (2020). El Estado como regulador, proveedor de servicios y promotor de la innovación. En S. Bellomo & O. Oszlak (Eds.), *Desafíos de la Administración Pública en el contexto de la Revolución 4.0*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los Libros de la Catarata.

77 Inteligencia artificial en la Administración Pública

Por Alejandro M. Estévez y Maximiliano Campos Ríos

Definición

La inteligencia artificial (IA) en la administración pública se refiere al uso de sistemas computacionales capaces de realizar tareas que tradicionalmente requieren inteligencia humana, como el procesamiento de lenguaje natural, la toma de decisiones, la predicción de comportamientos y el aprendizaje automático. Dado que estas tecnologías permiten automatizar procesos, analizar grandes volúmenes de datos y asistir en la formulación e implementación de políticas públicas, su aplicación en el sector público abarca desde chatbots y algoritmos de clasificación hasta modelos predictivos complejos en áreas como salud, educación, justicia o recaudación tributaria.

La IA en la administración pública no tiene que ver únicamente con la implementación tecnológica, sino que también implica una transformación organizacional y política. El objetivo de ello es que estas herramientas digitales medien eficazmente en la autoridad estatal y la implementación de políticas públicas centradas en las necesidades ciudadanas, de manera que se promueva la transparencia, la equidad y la participación. Se trata de una estrategia que busca modernizar y hacer más eficiente el sector público mediante la automatización inteligente, el análisis avanzado de datos y la mejora continua en la prestación de servicios a la ciudadanía.

Importancia

La transformación institucional y cultural que impulsa la IA en la administración pública va mucho más allá de la simple automatización de procesos. Esta tecnología modifica de raíz la cultura administrativa al promover valores como la eficiencia, el control y la neutralidad, al tiempo que redefine la forma en que las organizaciones estatales operan y se relacionan con la sociedad. Esta transformación digital implica un cambio de paradigma en la gestión pública, donde la tecnología además de acelerar y optimizar tareas también influye en las ideologías y prácticas tradicionales.

La IA amplía las capacidades del sector público para resolver problemas complejos y ofrecer nuevas herramientas para la gobernanza, como sistemas predictivos que apoyan la toma de decisiones y agentes virtuales que personalizan los servicios. Al hacerlo, transforma la relación entre el Estado y los ciudadanos, porque promueve una interacción más directa, eficiente y centrada en las necesidades individuales, lo que a su vez fortalece la confianza y la legitimidad institucional. La personalización de los servicios públicos es posible porque la IA permite ajustar las respuestas y prestaciones a las características y requerimientos individuales de cada usuario, lo que mejora la experiencia ciudadana, aumenta la satisfacción y fortalece la relación entre el Estado y la sociedad. Asimismo, tecnologías como los asistentes virtuales y chatbots amplían la accesibilidad y eficiencia en la atención al público, con un soporte continuo para consultas, seguimiento de trámites y programación de turnos.

Así, facilita la toma de decisiones informadas mediante el análisis de grandes volúmenes de datos para anticipar demandas, identificar riesgos y diseñar políticas públicas más efectivas y adaptadas a las necesidades sociales. Por ejemplo, en áreas como salud, educación y seguridad, los sistemas de IA pueden predecir tendencias y optimizar la asignación de recursos, hecho que la convierte en una administración más proactiva y centrada en el ciudadano.

Sumado a ello, permite la detección de fraudes y anomalías mediante el análisis de patrones en grandes bases de datos, lo que contribuye a una administración pública más transparente, segura y confiable. Por otro lado, el procesamiento inteligente de documentos agiliza la gestión documental y reduce la burocracia, de manera que se facilita el acceso rápido a la información y mejora la calidad del servicio.

Con todo ello, abona la transformación y modernización de la administración pública, dado que ofrece múltiples beneficios que impactan tanto en la eficiencia operativa como en la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía. Automatizar procesos administrativos rutinarios y repetitivos libera a los empleados públicos para que se concentren en tareas estratégicas y creativas, sumado a que reduce costos y tiempos, disminuye errores humanos y mejora la gestión interna de los recursos. Y en cuanto

a la calidad de los servicios públicos, promueve la transparencia y facilita la rendición de cuentas al hacer más accesible la información, porque permite un monitoreo más detallado de las acciones gubernamentales, lo cual fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Más allá de la eficiencia y la innovación tecnológica, la IA impulsa una transformación institucional y cultural en la administración pública, dado que promueve valores como la eficiencia, el control y la neutralidad, y eso redefine la relación entre el Estado y los ciudadanos. Sin embargo, esta implementación debe estar acompañada de un marco ético y de gobernanza robusto que garantice la transparencia, la equidad, la privacidad y la protección de datos, con un enfoque basado en derechos humanos para mitigar riesgos y asegurar beneficios sociales. Sin embargo, la revolución tecnológica también plantea una serie de desafíos, como la necesidad de garantizar la equidad, evitar sesgos algorítmicos, proteger la privacidad y formar a los servidores públicos para que lideren esta transición con responsabilidad y ética. Los riesgos de su adopción sin criterio van desde el posible aumento de la brecha digital debido a la falta de regulación adecuada, hasta el incremento de la exposición a amenazas cibernéticas, que pueden poner en peligro datos sensibles y minar la confianza en las instituciones. Por lo tanto, es fundamental invertir en la capacitación de los empleados públicos para que puedan aprovechar al máximo esta herramienta y evitar que su potencial transformador se vea limitado.

La IA configura la cultura administrativa porque combina innovación tecnológica con una gestión pública más inteligente, abierta y orientada al valor público, y eso marca un antes y un después en la forma en que el Estado cumple sus funciones y se vincula con la sociedad.

El uso de IA en la gestión estatal, además de representar una transformación de fondo en el funcionamiento del Estado, tiene implicancias en múltiples niveles:

- Modernización del Estado: reduce la burocracia, mejora la eficiencia de los procesos administrativos y optimiza la asignación de recursos.

- Toma de decisiones basada en datos: permite construir sistemas predictivos que orientan decisiones de manera más informada y proactiva.
- Mejora en la atención ciudadana: chatbots y asistentes virtuales facilitan el acceso a trámites y servicios las 24 horas.
- Transparencia y control: el análisis automatizado de datos puede detectar patrones de corrupción, ineficiencia o asignaciones irregulares.
- Reducción de costos operativos: automatizar tareas repetitivas libera recursos humanos para funciones estratégicas.

Características

Entre las características distintivas de la inteligencia artificial en el ámbito estatal, se destaca en primer lugar la capacidad de aprendizaje automático o machine learning, es decir, la posibilidad de que los sistemas mejoren su desempeño a medida que procesan más datos y adquieren experiencia. Este rasgo habilita una gestión más dinámica y adaptativa, dado que puede identificar patrones y tendencias en los datos administrativos, lo que permite automatizar tareas rutinarias y optimizar flujos de trabajo para reducir tiempos y costos operativos. Además, el machine learning facilita la detección de fraudes y anomalías al analizar grandes conjuntos de datos y aprender a reconocer comportamientos atípicos o sospechosos en tiempo real, de manera que mejora la seguridad y transparencia en la gestión pública. A medida que se procesan nuevos datos, los modelos de machine learning ajustan sus parámetros para mejorar su precisión y efectividad, de manera que los sistemas se vuelven cada vez más dinámicos y adaptativos frente a cambios en el entorno o en las necesidades ciudadanas.

Otra característica importante es la automatización inteligente, entendida como la sustitución de tareas rutinarias mediante algoritmos capaces de adaptarse a diferentes escenarios y optimizar resultados en tiempo real. La automatización va más allá de simplemente digitalizar trámites, ya que incluye la programación y ejecución automática de procesos administrativos repetitivos, como la generación de certificados, la gestión de expedientes o la firma electrónica, que antes requerían intervención manual. Al adaptarse a distintas situaciones y aprender de los datos, los sistemas pueden ajustar su comportamiento para manejar casos excepcionales o cambios

normativos sin necesidad de reprogramación constante. Esto reduce errores humanos y acelera los tiempos de respuesta, hecho que beneficia tanto a los empleados públicos como a los ciudadanos. Además, al liberar al personal de tareas mecánicas, se promueve la especialización y el desarrollo de actividades de mayor valor, como el análisis, la planificación y la atención personalizada. Por ejemplo, la sensorización de infraestructuras permite optimizar servicios públicos como la gestión del estacionamiento o la recolección de residuos, que ajustan los recursos en tiempo real según la demanda. También se automatizan obligaciones legales de remisión de información y procesos de contratación pública, lo que incrementa la transparencia y la agilidad administrativa.

Por otro lado, está la personalización de los servicios públicos mediante IA, que consiste en adaptar la prestación a las necesidades específicas de cada ciudadano, lo que representa una manifestación de buena administración y contribuye a la eficacia, eficiencia y legitimidad de las instituciones públicas. Al analizar grandes volúmenes de datos para identificar patrones de comportamiento, perfiles y necesidades individuales, se vuelve posible responder de forma ajustada a cada usuario y anticipar sus demandas, para ofrecer servicios de manera proactiva antes de que sean solicitados. Por ejemplo, un sistema inteligente puede detectar que un ciudadano cumple con los requisitos para una subvención y gestionarla automáticamente sin que este tenga que iniciar el trámite, o bien extender esta prestación a otros ciudadanos con perfiles similares basándose en la información recopilada. Esta capacidad de anticipación y personalización mejora la experiencia del ciudadano, incrementa la confianza en la administración y optimiza la asignación de recursos públicos, porque se trata de un enfoque centrado en la persona. Sin embargo, la operación debe garantizar la protección de datos y ello implica un desafío tanto tecnológico como jurídico y ético.

La capacidad predictiva, otro de los atributos para destacar, se basa en el análisis de grandes volúmenes de datos o big data para anticipar tendencias, identificar riesgos y permitir intervenciones proactivas en diversos sectores, como el de la salud, la educación o la seguridad. Gracias a algoritmos avanzados de aprendizaje automático, los sistemas de IA pueden procesar información diversa y compleja para predecir comportamientos individuales y colectivos. Por ejemplo, en salud, la IA tiene la capacidad

de anticipar brotes epidémicos o necesidades hospitalarias; en educación, puede prever demandas de infraestructura o programas específicos; y en seguridad, es posible detectar patrones delictivos para prevenir incidentes. Además, la IA puede influir en la toma de decisiones al sugerir alternativas basadas en datos, aunque esto también implica desafíos relacionados con la interpretación de resultados, la transparencia y la ética en la gobernanza. Se trata de una capacidad que transforma la administración pública, que pasa de ser reactiva a proactiva, y con ello mejora la planificación de políticas y la asignación de recursos.

A todo lo anterior se suman los asistentes virtuales y chatbots que mejoran significativamente la accesibilidad y eficiencia en la atención al público al ofrecer soporte continuo para consultas, seguimiento de trámites y programación de citas, disponibles las 24 horas del día, los 7 días de la semana. Estos sistemas permiten a los ciudadanos acceder a información y realizar gestiones desde cualquier lugar y en cualquier momento, por lo que se eliminan barreras de distancia y horarios, se reducen tiempos de espera y se evitan desplazamientos a oficinas físicas. Además, los chatbots suelen manejar preguntas frecuentes, guiar a los usuarios en procesos complejos, automatizar permisos, licencias y pagos, e incluso detectar necesidades no resueltas o quejas, aspecto que fomenta una comunicación más ágil, transparente y cercana entre la administración y la ciudadanía.

El rendimiento de la IA en la administración pública depende de manera crítica de la calidad, actualización y ausencia de sesgos en las bases de datos utilizadas, lo que representa un desafío técnico y ético para su implementación responsable. Esta tecnología, especialmente en sus modalidades de machine learning e IA generativa, aprende y toma decisiones basándose en los datos con los que se entrena, por lo que, si estos datos son imprecisos, incompletos, inconsistentes o sesgados, los modelos resultantes serán poco fiables, inexactos o incluso perjudiciales. Por ejemplo, datos erróneos pueden llevar a decisiones administrativas equivocadas, mientras que la presencia de sesgos en los datos puede perpetuar o agravar desigualdades sociales y afectar la equidad y legitimidad de las políticas públicas. Además, la falta de actualización o la incoherencia en los datos pueden generar retrasos, aumentar costos y complicar el cumplimiento normativo, lo que impacta negativamente en la eficiencia y transparencia

de la gestión pública. Para mitigar estos riesgos, es indispensable contar con bases de datos completas, precisas, actualizadas y representativas, así como implementar procesos rigurosos de limpieza, estandarización y gobernanza de datos. Asimismo, se necesita una supervisión ética y técnica para evitar que los algoritmos reproduzcan o amplifiquen sesgos históricos o discriminatorios.

Para que la implementación de la IA en la administración pública tenga resultados virtuosos para la sociedad, debe estar guiada por principios éticos y un sólido marco de gobernanza que garantice transparencia, equidad, privacidad y protección de datos, con un enfoque centrado en los derechos humanos para mitigar riesgos y asegurar beneficios sociales. La IA tiene un enorme potencial para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos, pero su uso irresponsable corre el riesgo de generar discriminación algorítmica, violaciones a la privacidad y decisiones opacas que afecten la confianza ciudadana. Por ello, es fundamental establecer políticas claras que regulen el diseño, desarrollo y aplicación de estos sistemas y que aseguren que los datos sean tratados con rigor, que estén libres de sesgos y actualizados, y que los algoritmos sean explicables y auditables. Además, la gobernanza debe incluir mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, en los que se involucre a expertos en ética, tecnología y derecho, así como a la sociedad civil, para definir criterios justos y transparentes en la toma de decisiones automatizadas. Adoptar un enfoque ético tiene por objetivo evitar que la IA reproduzca o amplifique desigualdades sociales y garantizar que su uso respete la dignidad y los derechos fundamentales de todas las personas.

Ejemplos

- Argentina: la AFIP/ARCA usa IA para detectar inconsistencias fiscales y predecir evasiones.
- Chile: el sistema «Zero Paper» predice la duración de trámites administrativos.
- Estonia: «Kratt AI» interconecta los servicios digitales del Estado.
- España: «VeriPol» analiza denuncias falsas mediante análisis de lenguaje, pero dejó de utilizarse tras aprobarse la nueva normativa de IA de la Unión Europea.

- Reino Unido: algoritmos predictivos en la justicia permiten evaluar una posible reincidencia.

Relación con otros conceptos

La inteligencia artificial en el sector público se entrelaza estrechamente con otros conceptos centrales de la gestión pública contemporánea. En primer lugar, tiene un lugar destacado en el ecosistema de gobierno digital, porque aporta soluciones tecnológicas avanzadas que permiten rediseñar procesos, mejorar la eficiencia estatal y transformar la relación entre ciudadanía y administración. Gracias a sistemas inteligentes, los gobiernos tienen la capacidad de anticipar necesidades y ofrecer servicios adaptados a cada usuario sin que este tenga que solicitarlos explícitamente. Además, la IA contribuye a la transparencia y confianza ciudadana al permitir la automatización de controles internos y la rendición de cuentas, lo que fortalece la gobernanza y combate la corrupción. Tecnologías como el machine learning, el reconocimiento de voz y la visión computarizada potencian estas capacidades, que lleva a que los gobiernos sean más ágiles, abiertos e innovadores.

Además, su desarrollo está directamente vinculado al gobierno abierto y al uso de datos públicos. Su desarrollo efectivo en el sector público depende en gran medida de la disponibilidad y calidad de los datos públicos, que deben ser confiables, abiertos e interoperables para maximizar su potencial. Esto implica que los gobiernos deben implementar políticas claras y activas que promuevan la publicación y apertura de datos en formatos estándar, accesibles y bajo licencias abiertas que permitan su libre uso y reutilización, integradas dentro de un marco de gobernanza de datos que asegure la calidad, integridad, trazabilidad y seguridad durante todo el ciclo de vida de los datos. Además, es preciso contar con una infraestructura estatal robusta, tanto tecnológica como organizativa, capaz de gestionar grandes volúmenes de datos, de manera que se garantice su protección ante accesos no autorizados. Sumado a ello, se necesita asegurar su calidad y actualización constante, con la inclusión de sistemas para catalogar, almacenar, resguardar y auditar el uso de los datos. En cuanto a la interoperabilidad entre sistemas, los datos deben poder ser compartidos y utilizados entre distintas instituciones y plataformas gubernamentales sin perder significado ni calidad, lo que requiere marcos que contemplen

aspectos técnicos, semánticos, legales e institucionales para promover un lenguaje común y estándares uniformes. En este sentido, la IA contribuye a mejorar la interoperabilidad, especialmente en la capa semántica, mediante el uso de ontologías, taxonomías y procesamiento de lenguaje natural; ello facilita la comprensión y armonización de datos heterogéneos y permite una colaboración más eficaz entre organismos públicos, además de mejorar la calidad de la toma de decisiones.

Por otro lado, el impacto de la IA se extiende a lo largo de toda la cadena de valor público, desde la provisión de insumos hasta la evaluación de resultados e impactos sociales. Su capacidad para generar diagnósticos en tiempo real permite a los gobiernos anticipar necesidades, lo que se traduce en una planificación más proactiva y eficiente de los recursos y servicios públicos. La IA procesa grandes volúmenes de datos de manera rápida y precisa, identifica patrones y tendencias que escapan al análisis humano tradicional, y ello posibilita detectar problemas emergentes, como brotes de enfermedades o aumento de la delincuencia, antes de que se conviertan en crisis. Así, permite ajustar políticas y recursos con anticipación, hecho que mejora su capacidad de respuesta y reduce costos asociados a intervenciones tardías. Además, también automatiza la recolección y análisis de datos para evaluar el impacto de las políticas públicas en tiempo real, aspecto que facilita la medición objetiva de resultados y la identificación de áreas de mejora. Con esto, los gestores públicos pueden ajustar estrategias de manera ágil y basada en evidencia, con el objetivo de fomentar una cultura de innovación y mejora continua en la administración. En sectores específicos, la IA acelera diagnósticos médicos mediante el análisis de imágenes y datos clínicos, optimiza la asignación de recursos hospitalarios y predice brotes epidemiológicos en salud pública, mientras que en seguridad analiza grandes volúmenes de datos policiales para identificar patrones delictivos, anticipar zonas de riesgo y optimizar la distribución de fuerzas de seguridad, de forma que se mejore la prevención y reducción del crimen. Esta capacidad predictiva y analítica convierte a la IA en un catalizador para la innovación tecnológica en el sector público, con modernización de procesos y fomento de nuevas formas de interacción con la ciudadanía.

Al mismo tiempo, la IA plantea nuevos desafíos en términos de privacidad y ética pública que requieren un abordaje riguroso para proteger los derechos ciudadanos y garantizar un uso justo y responsable de estas tecnologías. La utilización de grandes volúmenes de datos personales para automatizar decisiones puede derivar en riesgos como la discriminación algorítmica, que reproduce o amplifica sesgos existentes que afectan negativamente a grupos vulnerables o históricamente marginados. La vulneración de la privacidad, debido al manejo inadecuado de datos sensibles, corre el riesgo de exponer información confidencial o facilitar usos indebidos como la vigilancia excesiva o manipulación ciudadana. Para mitigar estos riesgos, es imprescindible establecer marcos éticos y normativos robustos que regulen el diseño, desarrollo y uso de sistemas de IA en el sector público. La transparencia en los procesos automatizados, la equidad en la toma de decisiones y el respeto estricto a la privacidad y a los derechos humanos implica que las decisiones automatizadas sean explicables y auditables para que los ciudadanos comprendan cómo y por qué se toman. Además, la adopción de IA no debe implicar la delegación total de la toma de decisiones a máquinas, sino que es fundamental mantener la supervisión y responsabilidad humana para corregir errores y asegurar que las decisiones respeten principios éticos y legales, ya que la falta de supervisión puede generar sobreconfianza en la tecnología y reducir la rendición de cuentas institucional.

Finalmente, la rendición de cuentas cobra una nueva dimensión. La automatización de decisiones obliga a replantear los mecanismos de rendición de cuentas, ya que la transparencia y la trazabilidad de estos procesos automatizados son decisivos para garantizar la responsabilidad institucional y mantener la confianza ciudadana. Sin embargo, los algoritmos y sistemas de IA suelen ser complejos y opacos para el público general, aspecto que dificulta la comprensión de cómo se toman las decisiones y genera un desafío para la supervisión democrática. Para enfrentar este reto, es fundamental desarrollar mecanismos de transparencia algorítmica que expliquen de manera clara y accesible el funcionamiento de los sistemas de IA y las razones detrás de las decisiones tomadas, entre las que se incluya la divulgación de medidas para mitigar riesgos como errores o sesgos. Es necesario también fortalecer una cultura de transparencia y participación pública en el diseño, implementación y control de estas tecnologías, que

involucren a la sociedad civil, expertos multidisciplinarios y usuarios en procesos de consulta y evaluación para que las decisiones automatizadas respondan a valores democráticos y principios éticos. Además, la transparencia debe ir acompañada de estrictas garantías en la protección de datos personales, mediante protocolos de privacidad, encriptación y limitación de accesos para evitar vulneraciones y asegurar la protección de los derechos de los titulares de los datos. Un desafío adicional es la dificultad para que los ciudadanos accedan a información sobre el software y algoritmos utilizados por la administración; en este sentido, se debate si la administración debe informar explícitamente cuando se gestionan datos o trámites mediante IA y si el código fuente debe estar disponible para auditorías externas, discusiones que son centrales para consolidar la transparencia y rendición de cuentas en la era digital.

Críticas y debates

La incorporación de la inteligencia artificial en la administración pública no está exenta de tensiones, cuestionamientos y desafíos, y uno de los principales debates gira en torno a los sesgos algorítmicos. Los algoritmos aprenden a partir de datos históricos, y si estos datos contienen prejuicios sociales o desigualdades estructurales, la IA no solo los reproduce, sino que puede amplificarlos. Por ejemplo, si un sistema de selección de beneficiarios para un programa social se entrena con datos que reflejan discriminación previa, puede excluir sistemáticamente a grupos vulnerables como minorías étnicas, mujeres o personas en situación de pobreza. Esta problemática tiene implicaciones éticas y sociales, ya que la IA puede perpetuar injusticias y afectar negativamente a quienes más necesitan la intervención estatal. Por ello, es fundamental implementar procesos rigurosos de auditoría de datos, revisión ética y diseño inclusivo, de manera que se minimicen los sesgos y se garantice que los sistemas sean justos y equitativos.

Otro aspecto conflictivo es la falta de transparencia de algunos sistemas, que funcionan como «cajas negras», especialmente aquellos basados en aprendizaje profundo. Esto quiere decir que sus procesos internos son opacos y difíciles de interpretar, incluso para expertos en la materia, y esa falta de transparencia representa un problema grave en la administración pública, donde la rendición de cuentas y la supervisión ciudadana son

pilares. Si no se puede entender cómo un algoritmo toma decisiones, se dificulta auditar su funcionamiento, detectar errores o sesgos, y corregir posibles injusticias. Por ello, es imprescindible promover el desarrollo de modelos explicables y establecer normativas que obliguen a la transparencia en el uso de estas tecnologías, para preservar la confianza pública y garantizar controles efectivos.

En términos laborales, la automatización de tareas plantea el riesgo de una sustitución de empleo público, particularmente en funciones rutinarias. Si bien la automatización de tareas tiene la capacidad de mejorar la eficiencia administrativa, también genera incertidumbre laboral, en particular en lo referido a tareas rutinarias y repetitivas, que tradicionalmente han realizado los empleados públicos y que corren el riesgo de ser sustituidas por sistemas automatizados. Este fenómeno puede provocar pérdida de empleos y precarización si no se gestionan adecuadamente, por lo que es decisivo diseñar políticas públicas que promuevan la reconversión laboral, la capacitación continua y el desarrollo de nuevas habilidades, orientadas a tareas que requieren juicio crítico, empatía y creatividad, donde la IA no puede reemplazar al factor humano.

Desde el plano institucional se observa un déficit normativo, dado que muchos países aún carecen de marcos legales adecuados para regular el uso de IA en el Estado, lo que abre zonas grises en términos de derechos, responsabilidades y controles. La rápida adopción de IA en el sector público ha superado la capacidad de muchos países para regularla adecuadamente, por lo que, sin una legislación clara, se dificulta garantizar que se utilice de forma ética, segura y respetuosa de los derechos ciudadanos. Por ello, es urgente que los Estados desarrollen normativas que regulen el diseño, implementación y supervisión de sistemas de IA, y que se establezcan estándares de transparencia, equidad y responsabilidad.

También existen asimetrías territoriales significativas. La incorporación de IA en la administración pública no es homogénea, ya que mientras algunos organismos nacionales avanzan rápidamente en la adopción de IA, muchos municipios y provincias enfrentan barreras presupuestarias, técnicas o de recursos humanos para implementar estas tecnologías. Estas asimetrías territoriales pueden profundizar las desigualdades, en vistas de

que las regiones con menor capacidad quedan rezagadas en innovación y eficiencia administrativa. Pero es posible superar este desafío mediante la promoción de políticas de apoyo, transferencia tecnológica, capacitación y financiamiento que permitan una adopción inclusiva y equilibrada en todo el territorio.

Por último, la dependencia tecnológica respecto de proveedores globales, generalmente grandes corporaciones extranjeras, puede socavar la soberanía digital de los Estados. Si las soluciones tecnológicas provienen exclusivamente de grandes corporaciones extranjeras, existe el riesgo de perder control sobre los sistemas, los datos y los criterios con los que se toman decisiones públicas. Esto puede afectar la seguridad nacional, la privacidad de los ciudadanos y la autonomía en la gestión pública, por lo que es fundamental fomentar el desarrollo de capacidades tecnológicas propias, promover la industria local y establecer políticas que regulen la relación con proveedores externos, para preservar la soberanía digital y garantizar un control efectivo sobre los sistemas de IA.

Conclusión

La IA representa una de las innovaciones más prometedoras —y también más desafiantes— para la administración pública contemporánea. Su impacto va mucho más allá de la simple automatización de procesos: la IA redefine la cultura, la estructura y la operatividad del sector público, al tiempo que abre la puerta a una administración más eficiente, transparente, proactiva y centrada en el ciudadano.

Esta tecnología ha demostrado ser una herramienta poderosa para optimizar la gestión de recursos, reducir la burocracia y mejorar la eficiencia operativa, ya que la automatización inteligente de tareas rutinarias libera a los empleados públicos para que puedan concentrarse en actividades de mayor valor estratégico y creativo. Con ello no solo se reducen costos y tiempos, sino que también se disminuyen errores humanos y se mejora la calidad de los servicios ofrecidos. Además, herramientas como el machine learning y el procesamiento de grandes volúmenes de datos permiten anticipar tendencias, identificar riesgos y diseñar políticas públicas más precisas y adaptadas a las necesidades sociales, lo que transforma la toma de decisiones en un proceso más informado y proactivo.

La personalización de los servicios públicos, facilitada por la IA, representa un avance de primer orden hacia una administración más inclusiva y orientada al ciudadano. Al analizar patrones de comportamiento y necesidades individuales, los sistemas inteligentes pueden anticipar demandas y ofrecer soluciones ajustadas a cada usuario, hecho que incrementa la satisfacción ciudadana y fortalece la legitimidad institucional. Herramientas como los chatbots y asistentes virtuales han mejorado notablemente la accesibilidad y la interacción entre la administración y la sociedad, eliminando barreras de tiempo y espacio y en base a una comunicación más ágil y transparente.

No obstante, su adopción conlleva desafíos complejos y multidimensionales. La calidad, actualización y representatividad de los datos son aspectos críticos, ya que cualquier sesgo, error o inconsistencia puede traducirse en decisiones injustas o ineficaces que perpetúen desigualdades y afecten la confianza ciudadana. La protección de la privacidad y la seguridad de la información son igualmente prioritarias, dado que la gestión de datos sensibles exige un marco normativo y ético robusto que garantice la transparencia, la equidad y el respeto a los derechos humanos.

Asimismo, la transformación digital impulsada por la IA requiere una profunda inversión en la capacitación y actualización de los empleados públicos, quienes deben desarrollar nuevas competencias técnicas, éticas y de gestión para liderar el cambio de manera responsable. La gobernanza de la IA debe ser participativa e involucrar a expertos, sociedad civil y actores relevantes para definir criterios justos, auditables y explicables en la toma de decisiones automatizadas.

La IA ofrece un potencial transformador sin precedentes para la administración pública que permite avanzar hacia un Estado más moderno, eficiente y cercano a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, no se trata únicamente de una revolución tecnológica, sino de un cambio cultural y político: el desafío no está en que el Estado piense como una máquina, sino en cómo las máquinas pueden contribuir a que el Estado piense mejor.

Solo bajo estos principios será posible consolidar una gestión pública verdaderamente innovadora, inclusiva y legítima en la era digital. La inteligencia artificial no reemplazará al Estado, pero sí cambiará para siempre la manera en que el Estado se relaciona consigo mismo y con la sociedad.

Bibliografía

- CAF. (2022). *Gobierno inteligente: Cómo la inteligencia artificial puede transformar la gestión pública en América Latina*. Caracas: CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1944>
- CEPAL. (2021). *Políticas de inteligencia artificial en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46766>
- Coglianese, C., & Lehr, D. (2017). Regulating by robot: Administrative decision making in the machine-learning era. *The Georgetown Law Journal*, 105(5), 1147–1223.
- Criado, J. I. (2024). Inteligencia artificial en el sector público latinoamericano. Estudio comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 116–143.
- OECD. (2019). *Artificial intelligence in society*. OECD Publishing.
- World Bank. (2020). *Artificial intelligence in the public sector: Maximizing opportunities, managing risks*. EFI Insight-Governance. World Bank.

Capítulo 11

Burocracias, burocratización y buropatologías

78 Burocracia

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La burocracia es un sistema de organización administrativa caracterizado por reglas formales, procedimientos estandarizados y una estructura jerárquica, diseñado para gestionar de manera eficiente las funciones de una organización, especialmente en el sector público. El término fue desarrollado y popularizado por Max Weber (1922), quien definió a la burocracia como una forma de autoridad racional-legal, cuya legitimidad deriva de la legalidad formal y de un aparato profesional especializado.

En el modelo weberiano, la burocracia representa una herramienta técnicamente superior para garantizar imparcialidad, previsibilidad y eficiencia. A través de la división del trabajo, la selección por mérito y la obediencia a reglas impersonales, Weber sostenía que la burocracia era la forma más eficaz de administración para las sociedades modernas. Sin embargo, el propio autor también advirtió que esta forma organizacional podía generar una «jaula de hierro» si no era controlada democráticamente.

La literatura contemporánea ha ampliado esta visión, resaltando las tensiones entre burocracia y política, especialmente en contextos democráticos donde la administración pública debe responder no solo a normas y procedimientos, sino también a orientaciones políticas, demandas ciudadanas y prioridades cambiantes.

Importancia

La burocracia es esencial para el funcionamiento de los Estados modernos. Permite ejecutar políticas públicas de manera estable y continua, incluso ante cambios de gobierno. Establece procedimientos técnicos que buscan garantizar la legalidad y la eficiencia de la gestión. Además, contribuye a la profesionalización del servicio civil, reduciendo la discrecionalidad personal y facilitando la planificación a largo plazo.

Al mismo tiempo, la relación entre burocracia y política plantea un desafío constante: lograr un equilibrio entre la autonomía técnica de los funciona-

rios y la dirección política legítima de los gobiernos electos. Este equilibrio ha sido motivo de reformas, debates doctrinarios y experimentos institucionales en todo el mundo. En este sentido, Pollitt (2013a) advierte que el éxito o fracaso de las reformas burocráticas depende críticamente del contexto institucional y político en que se implementan, y que los modelos exportados sin adaptación local suelen fracasar.

Características

El modelo burocrático weberiano se basa en una arquitectura organizativa diseñada para maximizar la eficiencia, la previsibilidad y la legalidad de la acción administrativa. A lo largo del tiempo, estas características han sido incorporadas —con matices y adaptaciones— en la mayoría de las administraciones públicas del mundo. A continuación, se detallan los elementos distintivos que definen a la burocracia como forma de organización:

- **Jerarquía estructurada:** existe una cadena de mando clara, donde cada nivel supervisa y tiene autoridad sobre el nivel inferior.
- **División del trabajo:** las tareas están claramente definidas y distribuidas entre funcionarios especializados.
- **Normas y procedimientos formales:** la toma de decisiones y la ejecución de tareas se basan en reglas escritas, lo que garantiza uniformidad y previsibilidad.
- **Impersonalidad:** las decisiones se toman según reglas objetivas, no en función de relaciones personales.
- **Profesionalización y mérito:** los empleados son seleccionados en función de competencias técnicas, experiencia y formación.
- **Continuidad:** la burocracia asegura la continuidad institucional más allá de los ciclos políticos.

Relación con otros conceptos

La burocracia está estrechamente relacionada con la legalidad, el Estado de derecho y el concepto de función pública. También se vincula con el modelo de gobierno burocrático clásico (modelo weberiano), en contraposición con modelos más recientes como el Nuevo Management Público (NMP), que proponen lógicas de mercado, competencia y orientación a resultados.

Además, en la práctica administrativa, la burocracia puede presentar formas híbridas, conviviendo con dispositivos políticos, sistemas clientelares o estructuras de cuasi-mercado. De allí que autores como Peters (2008) y Du Gay (2000) subrayan que la burocracia no es simplemente una técnica, sino también una expresión del tipo de relación entre el Estado y la sociedad.

Críticas y debates

La burocracia ha sido objeto de numerosos cuestionamientos, tanto desde una perspectiva funcional como normativa:

- Rigidez organizativa: la excesiva regulación puede limitar la capacidad de innovar o adaptarse a nuevos contextos.
- Ineficiencia por exceso de procedimientos: lo que debería generar eficiencia, en ciertos casos produce lentitud e inercia administrativa (trámites eternos).
- Captura burocrática: algunos organismos terminan siendo controlados por intereses internos o corporativos, alejándose del interés general.
- Falta de *accountability* política: en algunos casos, la autonomía burocrática se convierte en opacidad o resistencia a la orientación política legítima.

Autores como Crozier (1964) han descrito la burocracia como un «fenómeno organizativo» que tiende a reforzar sus propias reglas, mientras que Merton (1957) señaló que puede generar una «disciplina de medios sin fines».

Por otra parte, el debate moderno ha recuperado una «defensa normativamente positiva de la burocracia» (Du Gay, 2000), reconociendo su papel en la garantía de derechos, la igualdad ante la ley y la defensa frente al arbitrio político. Este giro busca reivindicar la eticidad de la burocracia como forma de organización basada en principios de justicia, equidad y competencia profesional.

Además, Pollitt (2013c) observa que muchas reformas orientadas a modernizar la burocracia han sido más simbólicas que sustantivas, adoptadas para demostrar capacidad de gestión o responder a demandas externas, sin

producir cambios reales en la cultura organizacional. En la misma línea, en *Time, Policy, Management*, el autor introduce el concepto de «amnesia institucional» para describir la falta de aprendizaje organizativo de muchas burocracias, lo que dificulta la mejora continua y la implementación informada de reformas (Pollitt, 2008).

Michael Lipsky (2010) revalorizó la figura del funcionario de primera línea o *street-level bureaucrat*, señalando que son estos agentes quienes, en condiciones de ambigüedad y escasez, interpretan y redefinen las políticas públicas en la práctica. Su margen de discrecionalidad y las tensiones que enfrentan muestran que la burocracia no es un engranaje rígido, sino un actor decisivo en la implementación.

A su vez, Merilee Grindle (2004) sostiene que las reformas administrativas deben ser realistas y sensibles al contexto. En muchos países del Sur Global, el ideal de una burocracia perfecta es poco realista; lo que se necesita, dice, es una burocracia «suficientemente buena» (*good enough governance*), capaz de sostener servicios básicos sin ahogarse en tecnocracia.

Alasdair Roberts (2010), por su parte, advierte que el debilitamiento sistemático de la burocracia profesional en nombre de la eficiencia fiscal o la tecnocracia ha provocado una pérdida de capacidades estatales, especialmente en funciones estratégicas. En su visión, la «disciplina gerencial» ha reemplazado a la deliberación pública, generando una administración cerrada y menos democrática.

Por su lado, Mariana Mazzucato (2013) ha propuesto recuperar el rol del Estado como generador de innovación y valor público. Para ello, es necesario construir burocracias robustas, con visión de largo plazo y capacidad de liderar misiones transformadoras. Lejos del estereotipo del burócrata pasivo, su enfoque propone un rediseño del Estado que potencie a sus instituciones como agentes activos del cambio.

Estas perspectivas contemporáneas permiten pensar la burocracia no sólo como una estructura rígida, sino como un campo de disputa política, institucional y ética. El desafío es construir burocracias que sean profesionales

pero no opacas; técnicas pero no deshumanizadas; estables pero capaces de aprender y adaptarse.

Conclusión

La burocracia continúa siendo una pieza estructural e insustituible del Estado moderno. Lejos de ser solo una maquinaria técnica, constituye un dispositivo institucional que garantiza la legalidad, la continuidad administrativa y la equidad en la prestación de servicios públicos. Si bien ha sido objeto de críticas por su rigidez, lentitud o escasa orientación al ciudadano, también ha demostrado ser una forma organizativa capaz de resistir la arbitrariedad, sostener el interés público y profesionalizar la gestión.

En tiempos de transformaciones aceleradas —como los que impone la digitalización, la inteligencia artificial o las crisis de legitimidad política—, el desafío ya no radica en sustituir la burocracia, sino en reformularla desde dentro. Esto implica fortalecer sus principios de mérito, imparcialidad y estabilidad, evitando su colonización por lógicas partidarias o clientelares, al mismo tiempo que se la hace más transparente, eficiente y receptiva a las demandas ciudadanas.

Como advierte Pollitt (2008), una de las patologías persistentes de la burocracia moderna es la «amnesia institucional»: la incapacidad de aprender de sus propias reformas, errores y logros. Recuperar la memoria organizativa, evaluar sistemáticamente las políticas implementadas y construir capacidades adaptativas no son tareas menores; son condiciones necesarias para una burocracia que no solo funcione, sino que inspire confianza.

En definitiva, la burocracia no debe ser concebida como un obstáculo al cambio, sino como un actor clave para garantizar su sostenibilidad. El reto no es reducir su presencia, sino aumentar su calidad. Una burocracia profesional, ética y capaz de aprender es indispensable para que el Estado sea eficaz, democrático y resiliente frente a los problemas del siglo XXI.

Bibliografía

Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Editorial Tecnos.

- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. SAGE Publications.
- Grindle, M. S. (2004). Good enough governance: Poverty reduction and reform in developing countries. *Governance*, 17(4), 525–548. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00256.x>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service* (30th anniversary ed.). Russell Sage Foundation.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Merton, R. K. (1957). *Teoría y estructura social*. Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. G. (2008). *La burocracia política: Un enfoque comparado*. Fondo de Cultura Económica.
- Pollitt, C. (2008). *Time, policy, management: Governing with the past*. Oxford University Press.
- Pollitt, C. (2013a). *Context in public policy and management: The missing link?* Edward Elgar Publishing.
- Pollitt, C. (2013c). *Public management reform: A comparative analysis – New Public Management, governance, and the Neo-Weberian State* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Roberts, A. (2010). *The logic of discipline: Global capitalism and the architecture of government*. Oxford University Press.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

79 Burocratización

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La burocratización es el proceso mediante el cual una organización —particularmente en el ámbito público— incorpora reglas formales, jerarquías estables, procedimientos estandarizados y criterios de racionalidad instrumental para estructurar su funcionamiento interno y su vinculación con el entorno. Desde la perspectiva weberiana, se trata de institucionalizar una forma de dominación legal-racional, orientada a garantizar eficiencia, previsibilidad e imparcialidad en la gestión.

Sin embargo, como advierte Johan P. Olsen (2006), la burocracia no debe reducirse a una mera técnica organizacional subordinada a las decisiones políticas. Se trata también de una institución con valores propios, portadora de una lógica de legalidad, estabilidad y representación del interés público. Más que un simple instrumento ejecutor, la burocracia participa en la definición de prioridades estatales, en la articulación de demandas sociales y en la provisión de continuidad frente a escenarios políticos inestables.

Caiden (1985), por su parte, propone una visión dinámica de la burocratización. Su conocida «curva J» muestra que, si bien su expansión inicial fortalece el orden institucional y la capacidad estatal, más allá de cierto punto puede volverse contraproducente. Cuando las estructuras se tornan redundantes, autorreferenciales o ineficientes, la burocracia comienza a socavar los fines que originalmente debía servir.

Desde un enfoque más contemporáneo, Tholen (2015) examina cómo la llamada «vuelta participativa» en la administración pública ha derivado en una burocratización de la participación. Los dispositivos diseñados para abrir espacios de deliberación ciudadana terminan, muchas veces, encapsulados en rutinas formales y procedimientos técnicos que limitan su impacto transformador.

En una línea similar, Walsh y Lee (2015) señalan que la lógica burocrática ha penetrado en ámbitos tradicionalmente autónomos como la ciencia. En sus estudios sobre centros de investigación, observan que el aumento de controles administrativos, evaluaciones cuantitativas y demandas de rendición de cuentas han restringido la autonomía profesional de los científicos, generando tensiones entre el conocimiento y los imperativos burocráticos de eficiencia y control.

En América Latina, estos procesos adoptan configuraciones particulares. Tal como lo plantean Oszlak (2004) y O'Donnell (1993), la burocratización en la región ha sido parcial, desigual y frecuentemente deformada. Esto ha dado lugar a estructuras híbridas, donde conviven normas formales con prácticas informales, redes clientelares y mecanismos patrimoniales. Estas formas reflejan trayectorias institucionales específicas, marcadas por la debilidad estatal, la segmentación organizativa y la desigualdad en el acceso a derechos.

Importancia

La burocratización ha sido una condición fundante del Estado moderno, al reemplazar formas de dominación patrimonial o carismática por estructuras basadas en reglas impersonales, competencias técnicas y marcos normativos estables. Su existencia permite asegurar la continuidad administrativa más allá de los ciclos políticos, garantizar derechos universales y planificar políticas públicas con horizonte de largo plazo.

Johan P. Olsen (2006) sostiene que la burocracia sigue siendo indispensable para la gobernabilidad democrática, especialmente en contextos complejos. No se trata solo de una herramienta funcional, sino de una institución con legitimidad propia, que actúa como contrapeso frente a la arbitrariedad del poder y como garante de una administración fundada en la legalidad, la equidad y la previsibilidad. En sus análisis posteriores, Olsen (2008) muestra cómo las reformas administrativas, lejos de suprimir la burocracia, han reafirmado su papel bajo nuevas modalidades organizativas.

La resiliencia burocrática también se ha evidenciado en situaciones críticas. Experiencias como la pandemia de COVID-19, catástrofes naturales

o transiciones políticas han demostrado que solo estructuras administrativas organizadas, profesionalizadas y con capacidades operativas pueden sostener la acción pública en contextos de alta demanda. En tales escenarios, la burocracia cumple funciones de estabilización, ejecución y coordinación que resultan irremplazables.

No obstante, como advierte Caiden (1985), la expansión descontrolada de la burocracia puede degenerar en ineficiencia, excesiva regulación y pérdida de sentido institucional. Su «teoría de la curva J» muestra que el crecimiento más allá de ciertos límites puede deteriorar la eficacia del aparato estatal, aumentar los costos de gestión y reducir la motivación del personal.

Zimmerman (2001) complementa esta visión al analizar los efectos negativos de la hiperregulación sobre la cultura organizacional. En lugar de prevenir conductas desviadas, ciertos entornos burocráticos rígidos pueden propiciarlas al generar desafección, diluir la responsabilidad individual o fomentar el cumplimiento puramente formal.

En América Latina, el desarrollo burocrático ha sido tensionado por la persistencia de prácticas informales. Como señalan Oszlak (2004) y O'Donnell (1993), esto ha dado lugar a burocracias «híbridas», en las que las reglas conviven con lógicas patrimoniales y clientelares. Esta configuración afecta la equidad, debilita la eficacia estatal y erosiona la confianza pública.

La burocratización sigue siendo clave para la capacidad estatal, pero su valor depende de su calidad institucional, su diseño organizativo y su capacidad de adaptarse a contextos dinámicos. El desafío actual no consiste en eliminar la burocracia, sino en reformarla para conjugar estabilidad con flexibilidad, legalidad con orientación a resultados y profesionalismo con sensibilidad ciudadana.

Características

Las principales características de la burocracia derivan del modelo ideal formulado por Max Weber, pero han sido posteriormente desarrolladas, matizadas o criticadas por múltiples enfoques contemporáneos. A continuación, se detallan las más relevantes:

Jerarquía estructurada

Existe una cadena de mando claramente definida, donde cada nivel supervisa al inmediato inferior y responde ante el superior. Este principio permite la coordinación vertical de tareas y la delimitación de responsabilidades. Según Weber, la jerarquía es esencial para garantizar el orden racional en la administración. Olsen (2006) destaca que, en las burocracias modernas, esta jerarquía también cumple funciones de legitimidad institucional, al hacer visibles los canales formales de autoridad.

División del trabajo

Las tareas están distribuidas entre unidades especializadas y funcionarios con competencias técnicas definidas. Esta diferenciación permite una mayor eficiencia, ya que cada actor se ocupa de un conjunto reducido de funciones. No obstante, como señaló Merton (1940), la especialización también puede generar rigidez o una visión parcial del conjunto, dificultando la resolución de problemas complejos.

Normas y procedimientos formales

El accionar burocrático está regulado por reglas escritas, manuales, protocolos y reglamentos. Esto garantiza previsibilidad, igualdad ante la norma y control sobre las decisiones. La formalización es un rasgo clave que distingue a la burocracia de otras formas más personalistas de organización. Sin embargo, como indica Caiden (1985), un exceso de normatividad puede provocar efectos contraproducentes, como la parálisis organizacional o el culto a la regla.

Impersonalidad

Las decisiones se toman sobre la base de criterios objetivos, sin favoritismos personales ni sesgos ideológicos. Esto contribuye a la equidad en el trato a los ciudadanos y a la transparencia del accionar estatal. En el ideal burocrático, la persona del funcionario es intercambiable: lo que importa es el cargo, no el individuo que lo ocupa. Esta neutralidad, según Du Gay (2000), es una virtud ética de la burocracia, aunque puede derivar en deshumanización si no se equilibra con empatía organizacional.

Profesionalización y mérito

El ingreso, permanencia y ascenso en la burocracia se basan en criterios técnicos y evaluaciones objetivas, no en lealtades personales o criterios políticos. Este principio sustenta la carrera administrativa y promueve la estabilidad institucional. Para Inda (2021), la profesionalización no implica neutralidad absoluta, sino capacidad para interpretar e implementar las decisiones políticas dentro de marcos legales y éticos.

Previsibilidad y estabilidad

La burocracia proporciona continuidad en la gestión pública, independientemente de los cambios en el liderazgo político. Esto facilita la planificación de largo plazo, la implementación de políticas complejas y la acumulación de saber técnico. Olsen (2008) argumenta que esta capacidad de mantener el rumbo institucional es una de las fortalezas más subestimadas del modelo burocrático.

Autonomía relativa

En ciertas condiciones, las burocracias desarrollan grados de autonomía técnica, presupuestaria o interpretativa frente al poder político. Esta autonomía puede ser funcional —para asegurar el cumplimiento de normas técnicas o científicas— o estratégica —para preservar la integridad de decisiones sensibles ante presiones partidarias. El debate sobre el alcance de esta autonomía es central en teorías contemporáneas sobre burocracia y política (Inda, 2021).

Capacidad normativa y organizativa

En muchas agencias y organismos técnicos, la burocracia no solo ejecuta políticas, sino que también participa en su diseño, regulación e implementación. Este rasgo es característico de lo que algunos autores llaman «tecnocracias administrativas» o «burocracias regulatorias», cuyo poder excede el mero cumplimiento y se orienta también a definir agendas y alternativas.

Adaptabilidad institucional

Aunque históricamente se asocia a estructuras rígidas, la burocracia puede desarrollar mecanismos de aprendizaje, innovación y adaptación. Organismos como la OCDE han impulsado reformas para incorporar el

enfoque de «burocracia inteligente» (smart bureaucracy), orientada a resultados y con capacidad de respuesta flexible.

Ejemplos

La burocratización no es una abstracción teórica, sino un proceso observable en múltiples organismos e instituciones. A continuación, se presentan ejemplos ilustrativos que permiten comprender cómo se manifiestan sus características en la práctica:

- El sistema de carrera administrativa en Alemania y Francia

Ambos países han desarrollado una burocracia profesional altamente institucionalizada, basada en concursos públicos, formación especializada y estabilidad laboral. Los funcionarios tienen una carrera regulada por el mérito y por principios de neutralidad política, lo cual refleja las nociones weberianas de jerarquía, profesionalización e impersonalidad. En estos casos, la burocracia cumple un rol fundamental en asegurar la continuidad del Estado y la implementación de políticas más allá de los ciclos electorales.

- La ex Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), hoy Agencia de Recaudación y Control Aduanero, Argentina

Esta agencia, representa un ejemplo de burocracia tecnificada con autonomía funcional, sistemas de control interno y estándares elevados de profesionalización. Tras las reformas de los años noventa, esta agencia logró consolidarse como un organismo relativamente aislado de las lógicas clientelares, incorporando mecanismos modernos de gestión y evaluación. No obstante, sufre tensiones recurrentes entre su independencia técnica y las presiones políticas o fiscales coyunturales, lo que ilustra los desafíos de mantener la autonomía relativa descrita por Inda (2021).

- El Banco Central de Chile

Este organismo es frecuentemente citado como una institución burocrática ejemplar en América Latina por su autonomía constitucional, su foco en el análisis técnico y su capacidad para resistir interferencias políticas directas. Como señala Olsen (2006), este tipo de burocracia reguladora permite estabilizar políticas macroeconómicas complejas en contextos volátiles, reforzando la gobernabilidad democrática mediante la delegación en estructuras técnicamente legitimadas.

- El Poder Judicial argentino

Se trata de una estructura burocrática con fuerte jerarquía, procedimientos formales y profesionalización por medio del Consejo de la Magistratura. Su independencia institucional refleja la lógica del Estado de derecho, aunque sufre críticas por la rigidez de sus procesos, la falta de transparencia en los ascensos y la desigualdad en el acceso a la justicia. La previsibilidad legal se logra a costa, muchas veces, de una débil adaptabilidad institucional.

- La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), Brasil

Anvisa representa un modelo híbrido de agencia regulatoria con alta tecnificación y autonomía técnica. Opera con procedimientos estandarizados, protocolos científicos y control estricto de riesgos sanitarios, especialmente en contextos como la pandemia de COVID-19. Este ejemplo muestra cómo la burocracia especializada puede ganar legitimidad social no solo por su formalidad, sino por su capacidad de respuesta técnica y su eficacia en situaciones críticas.

- La Comisión Europea

En el plano supranacional, la burocracia europea combina elementos clásicos —jerarquía, reglas, profesionalización— con una estructura altamente tecnocrática, multilingüe y multicultural.

La Comisión opera como una administración pública postnacional, cuyo prestigio y eficacia dependen más de su capacidad de mediación técnica que de un mandato político directo. Olsen (2008) observa este tipo de burocracia como ejemplo de «administraciones poswestfalianas», donde los límites tradicionales entre política y burocracia se redibujan.

- Sistemas de salud públicos con estructura burocrática

Servicios como el NHS en el Reino Unido o PAMI en Argentina ilustran burocracias operativas, con amplios aparatos administrativos destinados a proveer servicios públicos. Si bien garantizan acceso universal y continuidad, también sufren críticas por rigidez organizativa, lentitud en los procesos y deficiencias en la atención personalizada, lo que remite a las advertencias de Caiden (1985) y Merton (1940) sobre los efectos adversos de la burocratización excesiva.

Relación con otros conceptos

La burocratización está profundamente vinculada con diversos conceptos centrales en la teoría y práctica de la administración pública. A continuación, se presentan algunas de sus principales articulaciones:

- Legalidad y racionalidad

Desde Max Weber, la burocracia ha sido concebida como una forma institucionalizada de dominación racional-legal. En este modelo, la autoridad se ejerce conforme a normas abstractas, impersonalmente aplicables y públicamente conocidas. La burocratización permite, así, un tránsito desde órdenes dominados por la arbitrariedad hacia sistemas guiados por la previsibilidad, la coherencia normativa y la racionalidad instrumental. En palabras de Weber (1922), la burocracia constituye el «instrumento más racional de organización del poder».

- Institucionalización y capacidad estatal

La burocratización representa una expresión del proceso más amplio de institucionalización del Estado. Implica la consolidación de reglas, roles y procedimientos que confieren estabilidad al aparato público y le otorgan autonomía relativa frente a actores sociales y políticos. Esta capacidad de actuación consistente en el tiempo —a la que Peter Evans denomina «capacidad burocrática»— resulta fundamental para la planificación estratégica, la implementación de políticas y la protección del interés general. Como sostiene Olsen (2006), la burocracia no es meramente una técnica de organización, sino una «forma institucional» que estructura el vínculo entre Estado y sociedad.

- Profesionalización y función pública

La profesionalización del empleo público es uno de los pilares de la burocratización. Supone criterios de ingreso, permanencia y ascenso basados en el mérito, la estabilidad y la especialización técnica. Esto contrasta con formas patrimoniales o clientelares de gestión, que debilitan la capacidad estatal y propician la ineficiencia o la corrupción. Como advierte Zimmerman (2001), cuando estos principios son desplazados por prácticas discrecionales, aumentan los comportamientos desviados y se erosionan los controles institucionales.

- Modernización del Estado

Históricamente, la burocratización ha sido un componente esencial de los procesos de modernización estatal. A medida que el Estado amplía sus funciones —en educación, salud, previsión social o regulación económica— requiere construir estructuras administrativas que sostengan esa expansión de forma eficaz. No obstante, la literatura advierte que sin mecanismos adecuados de coordinación, evaluación y control, dicha ampliación puede derivar en rigidez, redundancia y pérdida de orientación a resultados.

- Buropatologías y disfuncionalidades

La burocratización puede tornarse disfuncional cuando las reglas y procedimientos adquieren autonomía respecto de los fines públicos que deberían servir. Merton (1940) y Caiden (1985) destacaron cómo la rigidez normativa, el formalismo excesivo o la pérdida de sentido del trabajo pueden transformar la eficiencia en inercia, y la legalidad en ceguera institucional. Estas buropatologías —como la duplicación de funciones, la resistencia al cambio o la hipertrofia normativa— son objeto central de la crítica a los modelos burocráticos cerrados.

- Contrapuntos teóricos clientelismo, patrimonialismo y redes

En América Latina, la burocratización convive con prácticas patrimoniales o clientelares que socavan su eficacia. Oszlak (2004) y O'Donnell (1993) han documentado cómo normas formales coexisten con redes de favores, decisiones discrecionales y relaciones personales, dando lugar a estructuras híbridas. Frente a este modelo clásico, surgieron enfoques como las redes colaborativas, la gobernanza multinivel o los diseños post-burocráticos, que proponen formas organizativas más horizontales, flexibles y participativas. Sin embargo, como advierte Tholen (2015), muchas de estas innovaciones acaban siendo absorbidas por lógicas burocráticas tradicionales, generando fenómenos como la «burocratización de la participación» o la «formalización de la innovación».

- Burocracia y democracia

La relación entre burocracia y democracia ha sido ampliamente debatida. Por un lado, la burocracia garantiza la igualdad de trato, la continuidad institucional y la neutralidad técnica, elementos indispensables para el funcionamiento democrático. Por otro lado, puede volverse opaca, autorreferencial o resistente a los controles ciudadanos. Olsen (2008) plantea que la burocracia no debe pensarse como un simple instrumento técnico, sino como un espacio institu-

cional donde se negocian acuerdos de legitimidad, responsabilidad y coordinación entre múltiples actores.

- Tensiones entre universalistas y particularistas

En esta misma línea, Maniha (1975) señala que incluso en burocracias consolidadas persisten tensiones entre principios universalistas —como la igualdad ante la norma— y prácticas particularistas, especialmente en contextos marcados por desigualdades estructurales o presiones informales. Estas tensiones erosionan la coherencia normativa y generan ambigüedades en la implementación de políticas públicas.

Críticas y debates

La burocratización ha sido objeto de un intenso y persistente debate en el campo de la administración pública, la sociología organizacional y la teoría política. A continuación se presentan algunas de las principales líneas críticas:

Consecuencias no intencionadas

Robert K. Merton fue uno de los primeros en señalar que la burocracia, aunque diseñada para ser eficiente, podría generar comportamientos disfuncionales (Merton, 1940). Entre ellos se encuentran el apego excesivo a las reglas, la resistencia al cambio, la despersonalización en el trato y la sustitución de los fines por los medios. Estas «disfunciones burocráticas» pueden llevar a un funcionamiento rígido, lento y alienante.

Alienación y motivación del personal

La estructura jerárquica, las tareas rutinarias y la impersonalidad pueden producir una sensación de desconexión entre el trabajador y su labor. Esta alienación puede derivar en desmotivación, bajo rendimiento o cinismo organizacional, especialmente cuando no existen espacios de participación o reconocimiento. Olsen (2006) sugiere que una burocracia demasiado cerrada puede convertirse en un mundo propio, aislado del entorno social que debería servir.

Burocratización excesiva y curva

Gerald Caiden propuso la metáfora de la «curva J» para explicar que la burocracia genera beneficios solo hasta cierto punto, tras el cual comienzan a evidenciarse efectos negativos como el sobredimensionamiento, la redundancia y el gasto ineficiente (Caiden, 1985). Una expansión desmedida del aparato burocrático puede, paradójicamente, debilitar la capacidad estatal que busca reforzar.

Corrupción y comportamientos desviados

Jason Zimmerman advirtió que un aparato burocrático sobrerregulado pero mal controlado puede volverse propenso a conductas desviadas (Zimmerman, 2001). La burocratización extrema, lejos de reducir la corrupción, puede ocultarla bajo capas formales, dificultar la rendición de cuentas y alimentar conductas antiéticas o evasivas de responsabilidad.

Críticas posmodernas y reflexivas

Autores como David Farmer (1995) han promovido una revisión crítica de la burocracia desde perspectivas posmodernas, que ponen el foco en el lenguaje, el poder y las prácticas. Farmer propone una «burocracia reflexiva», consciente de sus límites, capaz de cuestionarse a sí misma y abierta a otras formas de organización no jerárquicas ni normocéntricas. En la misma línea, Guy Peters (2010) sugiere que el exceso de controles puede minar la iniciativa, la creatividad y el sentido de servicio público.

Gerencialismo y Nuevo Management Público (NMP)

Desde la década de 1980, muchos gobiernos promovieron reformas inspiradas en el NMP, buscando «desburocratizar» el Estado mediante criterios de mercado: competencia, orientación al cliente, contratos por desempeño, etc. Aunque algunas de estas reformas mejoraron la eficiencia operativa, también provocaron efectos adversos como fragmentación institucional, pérdida de capacidades estatales y desigualdades en el acceso a servicios. Investigaciones recientes (Gourgues et al., 2021; Walsh & Lee, 2015) muestran que muchas de estas reformas terminan reforzando nuevas formas de burocratización, incluso más rígidas, bajo un ropaje tecnocrático.

Burocratización de esferas no estatales

Varios autores han alertado sobre la expansión del modelo burocrático hacia ámbitos tradicionalmente menos estructurados. Por ejemplo, Walsh y Lee (2015) estudian la burocratización de la ciencia, donde la presión por indicadores, reportes y rankings debilita la libertad académica y configura los incentivos hacia la producción cuantificable. En el campo de la participación ciudadana, Gourgues et al. (2021) y Tholen (2015) observan cómo la institucionalización de mecanismos participativos puede neutralizar su potencial transformador, al someterlos a reglas rígidas, formatos estandarizados y ritmos administrativos ajenos a la dinámica social.

Ambigüedad en el rol político de la burocracia

La visión clásica de la burocracia como neutral y apolítica ha sido cuestionada por enfoques que destacan su rol activo en la formulación y orientación de políticas públicas. Olsen (2006, 2008) señala que los burócratas no son meros ejecutores, sino actores con valores, conocimientos y capacidades propias, que interpretan, priorizan y a veces redefinen las decisiones políticas. Esta «política burocrática» plantea dilemas sobre *accountability*, control democrático y legitimidad en el ejercicio del poder administrativo.

Conclusión

La burocratización constituye una de las piedras angulares del Estado moderno. Desde la perspectiva clásica de Max Weber, se presenta como un avance civilizatorio respecto de formas de dominación basadas en el carisma o el patrimonialismo, al permitir que la acción estatal se base en reglas impersonales, competencias técnicas y estructuras previsibles. Esta racionalización administrativa ha sido esencial para garantizar la legalidad, la equidad en el trato, la continuidad institucional y la planificación de políticas públicas a largo plazo.

Sin embargo, como han advertido Merton (1940), Caiden (1985), Farmer (1995) y otros, la burocracia no está exenta de problemas. Cuando se convierte en un fin en sí misma, pierde flexibilidad, genera alienación y puede derivar en prácticas ineficientes o desvinculadas de sus objetivos públicos. Incluso reformas inspiradas en la eficiencia, como las del Nuevo

Management Público, han terminado muchas veces produciendo nuevas formas de burocratización bajo un ropaje tecnocrático.

Además, estudios contemporáneos como los de Zimmerman (2001) y Walsh & Lee (2015) demuestran que una burocratización excesiva no garantiza automáticamente transparencia ni calidad institucional, y puede alentar comportamientos desviados, insensibilidad organizativa o una cultura de cumplimiento formalista que margina la innovación. Por otro lado, la expansión del modelo burocrático hacia esferas como la ciencia o la participación ciudadana plantea nuevas tensiones entre control, libertad y eficacia.

Johan P. Olsen (2006) ha propuesto «redescubrir la burocracia» no como una reliquia, sino como una institución dinámica, capaz de adaptarse a los desafíos contemporáneos de las democracias complejas. En lugar de descartarla, el desafío consiste en reformarla sin desinstitucionalizarla, fortaleciendo su legitimidad, ampliando sus capacidades técnicas, y volviéndola más sensible a los contextos sociales que administra.

Creemos que el proceso de burocratización debe entenderse como una construcción histórica, ambivalente y en permanente tensión entre reglas y valores, entre técnica y política, entre estabilidad y cambio. Su futuro no depende de su eliminación, sino de su capacidad de transformarse con inteligencia, sin perder su vocación de servicio público.

El proceso contemporáneo de digitalización de los Estados—incluyendo el uso de inteligencia artificial en la gestión pública— abre un nuevo capítulo en el debate sobre la burocratización. Si bien estas herramientas prometen aumentar la eficiencia y transparencia administrativa, también corren el riesgo de reproducir viejas lógicas burocráticas bajo nuevas formas algorítmicas. La «burocracia digital» puede generar automatismos sin sensibilidad institucional, y excluir a quienes no se adaptan a sus lógicas. Por ello, cualquier transformación tecnológica del aparato estatal debería ser acompañada de una reflexión crítica sobre sus efectos organizacionales, éticos y democráticos.

Bibliografía

- Bailey, D. E., & Kurland, N. B. (2002). A review of telework research: Findings, new directions, and lessons for the study of modern work. *Journal of Organizational Behavior*, 23(4), 383–400. <https://doi.org/10.1002/job.144>.
- Bardauil, A., & Peroche, M. (Comps.). (2021). *Trabajo remoto: Análisis y desafíos dentro de la Administración Pública Nacional*. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
- Caiden, G. E. (1985). Excessive bureaucratization: The J-curve theory of bureaucracy and Max Weber through the looking glass. *Dialogue*, 7(4), 21–33. <http://www.jstor.org/stable/25610452>
- Crozier, M. (1964). *El fenómeno burocrático*. Editorial Tecnos.
- Donnelly, R., & Johns, J. (2021). Recontextualising remote working: Telework, Covid-19 and the implications for employment relations. *Work, Employment and Society*, 35(1), 1–17.
- Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. SAGE Publications.
- Estévez, A. M. (2020). Mapeo de actores en situación de teletrabajo: Consecuencias organizacionales por la pandemia de 2020 en la Administración Pública Argentina. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(92), 1266–1270.
- Estévez, A. M., & Solano, M. (2021). ¿Teletrabajo, tele-emergencia o tele-improvisación? *Ciencias Administrativas*, 9(17).
- Eurofound & Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*.
- Farmer, D. J. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and postmodernity*. University of Alabama Press.
- Gourgues, G., Mazeaud, A., & Rey, H. (2021). From the participatory turn of administrations to the bureaucratization of participatory democracy. *Revue Française d'Administration Publique*, 177(1), 57–74.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Inda, G. (2021). Itinerarios teóricos sobre burocracia y política: De la tensión weberiana a las soluciones de compromiso. *Desafíos*, 33(2), 1–33. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8553>
- Machiavelli, F. (2020). *El teletrabajo en Europa. El caso de Francia: Definiciones y desafíos*. Cuadernos del INAP, 46.
- Maniha, J. K. (1975). Universalism and particularism in bureaucratizing organizations. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 177–190.

- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560–568.
- Messenger, J. (2019). *Telework in the 21st century: An evolutionary perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Nilles, J. M. (1998). *Managing telework: Strategies for managing the virtual workforce*. Wiley.
- O'Donnell, G. (1993). El Estado burocrático autoritario. *Desarrollo Económico*, 33(131), 419–442.
- Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1–24. <http://www.jstor.org/stable/3525746>.
- Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11, 13–37. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060106.101806>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). El teletrabajo y su impacto en la productividad.
- Oszlak, O. (2004). *La formación del Estado argentino: Orden, progreso y organización social*. Ariel.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6.^a ed.). Routledge.
- Rifkin, J. (2011). *The third industrial revolution: How lateral power is transforming energy, the economy, and the world*. Palgrave Macmillan.
- Sanchis, R., & Martínez, G. (2021). *Teletrabajo y bienestar laboral: Retos y oportunidades*. Editorial Gestión y Desarrollo.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. Crown Business.
- Sullivan, C. (2003). What's in a name? Definitions and conceptualisations of teleworking and homeworking. *New Technology, Work and Employment*, 18(3), 158–165. <https://doi.org/10.1111/1468-005X.00120>
- Tholen, B. (2015). Citizen participation and bureaucratization: The participatory turn seen through a Weberian lens. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 585–603. <https://doi.org/10.1177/0020852314548152>
- Walsh, J. P., & Lee, Y.-N. (2015). The bureaucratization of science. *Research Policy*, 44(8), 1584–1600. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.04.010>
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva* (ed. 2002). Fondo de Cultura Económica.
- Zimmerman, J. (2001). The effects of bureaucratization on corruption, deviant and unethical behavior in organizations. *Journal of Managerial Issues*, 13(1), 119–128. <https://www.jstor.org/stable/40604337>.

8o Burocracia y política

Por Alejandro M. Estevez

Definición

La relación entre burocracia y política se refiere al modo en que interactúan y se influyen mutuamente dos esferas fundamentales del aparato estatal: el cuerpo técnico-administrativo (la burocracia) y el cuerpo decisor-ejecutivo de orientación partidaria (la política). Esta relación ha sido históricamente debatida a través del prisma de la dicotomía política-administración, según la cual la burocracia debe ser un instrumento neutral de implementación, separado de las decisiones políticas. Sin embargo, autores como B. Guy Peters (2010) han advertido que esta dicotomía, aunque útil como «ficción funcional», no representa la realidad compleja de los sistemas administrativos contemporáneos

Importancia

Este vínculo es clave para entender cómo se gobierna en la práctica. La manera en que se articula o tensiona la relación entre burócratas y políticos condiciona el diseño e implementación de políticas públicas, la profesionalización del servicio civil, la rendición de cuentas y la legitimidad democrática del Estado. A este respecto, Capano, Cavalieri y Pritoni (2024) sostienen que las capacidades analíticas de los funcionarios de alto nivel —como la habilidad para recopilar información, diseñar alternativas y evaluar políticas— son fundamentales para que la burocracia pueda ejercer una función relevante en el proceso decisorio, especialmente en contextos donde se espera que el aparato administrativo opere con independencia y experticia frente a los decisores políticos. Según Peters, esta interacción también se encuentra atravesada por factores como la presión de grupos de interés, la segmentación institucional y el grado de politización aceptado o promovido por las culturas políticas nacionales.

La idea de una administración pública completamente separada de la política ha sido cuestionada por diversos enfoques contemporáneos, especialmente en América Latina, donde la burocracia opera inmersa en tramas institucionales con alto contenido político. En este sentido, Ricardo Uvalle Berrones advierte que «la administración pública no puede

entenderse al margen de la política, porque si bien opera con criterios de racionalidad técnica, su acción concreta se define en contextos institucionales atravesados por intereses, conflictos y decisiones políticas. Pretender su neutralidad absoluta es desconocer el carácter eminentemente político del Estado y sus instrumentos operativos» (Uvalle Berrones, 2005, p. 47). Esta visión obliga a repensar la clásica dicotomía política-administración como una «ficción funcional» que, aunque útil para la organización del aparato estatal, no representa fielmente la complejidad de las relaciones entre funcionarios técnicos y decisores políticos.

Características

La relación entre burocracia y política presenta cuatro rasgos distintivos.

- Dualidad estructural, ya que coexisten dos racionalidades, una política (orientada al poder, la representación y la decisión) y otra administrativa (orientada a la eficiencia, la legalidad y la estabilidad).
- Interdependencia funcional, dado que la política necesita de la burocracia para implementar sus decisiones, mientras que la burocracia requiere del respaldo político para tener rumbo y legitimidad.
- Tensión permanente entre la neutralidad técnica y la lealtad política, que se expresa en los procesos de designación, evaluación y control de los funcionarios.
- Variabilidad institucional, un rasgo marcado, ya que esta relación adopta formas distintas según el régimen político, las reglas de empleo público y la cultura administrativa de cada país.

En su análisis comparado, Peters y Pierre (2004) distinguen entre distintos grados y modalidades de politización: desde la sustitución explícita de criterios meritocráticos por lealtades partidarias, hasta formas más sutiles de afinidad ideológica o de estilo de gestión. También introducen la noción de «politización cultural», en la que los funcionarios internalizan una lógica política que atraviesa su desempeño, sin necesidad de instrucciones formales.

Esta diversidad se refleja claramente en los diferentes tipos de régimen. En los sistemas parlamentarios, la relación entre burocracia y política suele estar marcada por una mayor fusión entre ambas esferas, dado que los altos funcionarios están frecuentemente vinculados con la coalición gobernante y las fronteras entre lo técnico y lo político son más difusas. En cambio, en los sistemas presidencialistas, como los de América Latina o Estados Unidos, tiende a prevalecer un mayor formalismo en la separación entre política y administración, al menos en el plano institucional. Esta diferencia estructural —señalada por Peters— influye de manera significativa en los márgenes de autonomía, responsabilidad y estabilidad de los burócratas en cada contexto.

Una respuesta institucional a la tensión entre burocracia y política ha sido la creación de agencias regulatorias independientes. Este proceso, conocido como «agencificación», implica la delegación de funciones técnicas específicas a entes autónomos del poder político directo, con el objetivo de aislar ciertas decisiones de corto plazo del ciclo electoral (Pollitt & Talbot, 2004). Estas agencias —como las de control de servicios públicos, protección de la competencia o regulación financiera— están estructuradas para contar con expertos profesionales, marcos normativos estables y reglas procedimentales que garanticen su objetividad técnica (Majone, 1997). Sin embargo, su independencia formal no siempre asegura autonomía real, ya que siguen expuestas a presiones políticas, presupuestarias o institucionales (Christensen & Lægreid, 2006). La proliferación de estas agencias plantea nuevas preguntas sobre los equilibrios deseables entre autonomía técnica, accountability democrática y coordinación con los gobiernos electos (Gilardi, 2008).

Ejemplos

En el modelo estadounidense clásico, inspirado en las ideas de Woodrow Wilson, se enfatiza la necesidad de una estricta separación entre política y administración, promoviendo una burocracia técnica subordinada al poder político pero aislada de sus vaivenes partidarios. En contraste, el modelo europeo continental, influido por Max Weber, postula una burocracia profesionalizada como garante de la racionalidad, la estabilidad y la continuidad institucional, con cierto grado de autonomía frente a los gobiernos de turno.

En América Latina, esta relación adopta formas mixtas y a menudo conflictivas. En Argentina, entre 2003 y 2023, se observa la coexistencia de cuerpos técnicos relativamente estables —como en el caso de la ex AFIP (hoy ARCA) o el INDEC— con designaciones políticas de alto nivel en áreas sensibles, lo que genera tensiones entre los principios de mérito y los criterios de lealtad partidaria. En México, desde 2003 en adelante, se impulsaron reformas orientadas a tecnocratizar la burocracia federal, como el Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, la persistente centralización política, el peso del presidencialismo y las redes clientelares han limitado su consolidación efectiva, manteniendo altos niveles de rotación política en cargos técnicos.

En otros contextos, como los de Países Bajos o Bélgica, la politización de la administración pública es regulada y asumida como parte del diseño institucional. La distribución de cargos de alta dirección entre partidos forma parte de los acuerdos de coalición, lo cual no necesariamente deteriora la calidad técnica del aparato burocrático, ya que convive con normas de profesionalismo, controles cruzados y sistemas estables de evaluación de desempeño.

Estos ejemplos muestran que la relación entre burocracia y política no solo varía según el diseño institucional, sino también según los contextos históricos y las coaliciones gobernantes que moldean sus reglas formales e informales.

Relación con otros conceptos

Este concepto se vincula directamente con *burocracia*, entendida como el polo técnico-administrativo del aparato estatal. Se articula también con la dicotomía política vs. *administración*, marco teórico fundacional aunque hoy cuestionado por su rigidez normativa. A su vez, guarda relación con la *tecnocracia*, forma de gobierno en la que los expertos desplazan parcialmente a los políticos en la toma de decisiones. La relación entre burocracia y política incide en los mecanismos de *accountability democrática*, ya que exige un delicado equilibrio entre autonomía técnica y control político. Finalmente, se conecta con el fenómeno de la politización, que puede debilitar la profesionalización y generar captura partidaria del Estado.

Críticas y debates

Desde mediados del siglo XX, numerosos autores han cuestionado la dicotomía clásica entre política y administración. Dwight Waldo (1948) y H. George Frederickson (1980) sostuvieron que dicha separación es ilusoria, dado que toda acción administrativa implica decisiones valorativas. Peters, por su parte, señala que esta dicotomía persiste no por su precisión analítica, sino por su utilidad práctica para ciertos actores que buscan aparentar neutralidad técnica o trasladar responsabilidades políticas. Además, analiza cómo los grupos de presión y la segmentación institucional transforman esta relación, generando lo que denomina «burocracia política», una esfera en la que la administración opera bajo racionalidades tanto técnicas como de supervivencia organizacional.

En lo referido a la politización, el debate gira en torno a si debe ser concebida como una disfuncionalidad del sistema administrativo o como una expresión legítima de la democracia representativa, siempre que existan mecanismos de control institucional. La tecnocracia, en contraste, plantea riesgos asociados a la sobrerrepresentación de expertos, quienes pueden desplazar o desdibujar la voluntad popular en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, estudios como los de Michael Lipsky sobre la «burocracia de nivel de calle» evidencian que los burócratas no solo implementan decisiones políticas, sino que también las interpretan, moldean, resisten o reformulan, actuando como agentes con capacidad autónoma dentro del aparato estatal.

En varios contextos recientes, los gobiernos populistas han reconfigurado la relación entre burocracia y política, priorizando la lealtad ideológica y la concentración del poder decisorio en detrimento de los cuerpos técnicos estables (Panizza, 2005). En nombre de la voluntad popular o de la «desburocratización» del Estado, han promovido la remoción de cuadros profesionales, la colonización partidaria de organismos públicos o la subordinación directa de agencias especializadas. Esta dinámica no sólo debilita la continuidad administrativa y la capacidad estatal, sino que también erosiona la confianza en el mérito y en la neutralidad relativa del aparato burocrático. A largo plazo, estas prácticas pueden afectar la

calidad institucional, desprofesionalizando áreas clave de la gestión pública y generando incertidumbre sobre las reglas del juego administrativo (Weyland, 2002).

Cabe destacar, además, que en algunos modelos de coalición multipartidaria, como los de Países Bajos o Bélgica, la politización de la administración pública no es necesariamente vista como una anomalía. En estos contextos, la distribución de cargos burocráticos de alto nivel entre los partidos forma parte de los pactos de gobernabilidad y funciona como un mecanismo de equilibrio institucional entre facciones. Esta forma de politización regulada no implica automáticamente una merma en la capacidad técnica de la burocracia, sino que responde a una lógica de representación y estabilidad en sistemas políticos fragmentados.

En esta línea, Peters y Pierre (2004) sostienen que la politización no debe entenderse únicamente como la infiltración de criterios partidarios en la administración pública, sino como un conjunto más amplio de estrategias a través de las cuales los actores políticos buscan ejercer control sobre el aparato burocrático. Estas estrategias abarcan desde el nombramiento de aliados hasta mecanismos más sutiles, como el rediseño organizacional, la creación de estructuras paralelas o el desplazamiento de decisiones hacia arenas institucionales más favorables, como las agencias cuasi-autónomas (quangos) o los niveles subnacionales de gobierno.

Conclusión

La relación entre burocracia y política constituye una de las tensiones estructurales más relevantes de la administración pública contemporánea. Lejos de tratarse de esferas separadas, como postulaba la dicotomía clásica, se trata de dimensiones interdependientes que se entrelazan en la práctica cotidiana del Estado. La burocracia no solo ejecuta decisiones políticas: también las interpreta, prioriza y, en muchos casos, las transforma. A su vez, la política no puede prescindir de la capacidad técnica, organizativa y operativa que proporciona la administración pública.

Comprender esta relación como un campo de negociación constante —más que como una línea divisoria— permite repensar las condiciones institucionales para una burocracia profesional, técnicamente competente y al

mismo tiempo responsable ante el poder democrático. En contextos de politización excesiva, el riesgo es la captura del aparato estatal por intereses partidarios; en escenarios de tecnocratización extrema, el peligro radica en el vaciamiento del principio representativo. Entre ambos extremos, el desafío consiste en construir equilibrios dinámicos que reconozcan el carácter inevitablemente político de la administración sin renunciar a la autonomía técnica necesaria para su eficacia.

Como plantea Peters, el objetivo no debe ser eliminar la política de la administración, sino explicitarla, regularla y someterla a mecanismos institucionales legítimos. Solo así será posible sostener una burocracia pública que combine eficiencia con rendición de cuentas, y que esté a la altura de las demandas de sociedades cada vez más complejas, fragmentadas y exigentes.

Bibliografía

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., & Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Harvard University Press.
- Capano, G., Cavalieri, A., & Pritoni, A. (2024). Bureaucratic policy work and analytical capacities in central administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain: The results of a comparative survey. *International Review of Administrative Sciences*, 90(1), 385–401. <https://doi.org/10.1177/00208523231188506>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2020). *Policy advice and the politics of evidence*. Cambridge University Press.
- Gilardi, F. (2008). *Delegation in the regulatory state: Independent regulatory agencies in Western Europe*. Edward Elgar.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Majone, G. (1997). From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00003524>
- Panizza, F. (2005). *Populism and the mirror of democracy*. Verso.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (Eds.). (2004). *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control*. Routledge.

- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration* (6.^a ed.). Routledge.
- Pollitt, C., & Talbot, C. (Eds.). (2004). *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. Routledge.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Ronald Press.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weyland, K. (2002). *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton University Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

81 Patrimonialismo

Por Alejandro M. Estévez

Definición

El patrimonialismo es un concepto desarrollado por Max Weber (1985) para describir una forma de dominación tradicional en la que el poder político se ejerce como una extensión del patrimonio personal del gobernante. En este tipo de régimen, el Estado y la administración pública no se distinguen claramente de la esfera privada del líder, y los recursos públicos son tratados como si fueran bienes personales.

Según Weber, el patrimonialismo se fundamenta en la lealtad personal, los vínculos de parentesco y las relaciones informales, más que en normas legales impersonales y racionales. La autoridad se legitima por la tradición y por vínculos de obediencia recíproca que unen al gobernante con sus subordinados (Weber, 1985; Charrad & Adams, 2011).

El concepto ha sido actualizado y ampliado por la literatura contemporánea a través de la noción de neopatrimonialismo, que describe regímenes donde coexisten instituciones legales formales —como elecciones, constituciones y burocracias— con redes informales de patronazgo que distorsionan su funcionamiento. En estos sistemas, el poder se concentra en figuras personalistas, los llamados *big men*, y las normas formales se aplican selectivamente como herramientas de control, más que como límites efectivos al poder (Pitcher, Moran & Johnston, 2009; Wegner, 2009).

Importancia

El patrimonialismo es un concepto fundamental para comprender los límites estructurales de la administración pública en contextos donde el Estado carece de instituciones autónomas y universalistas. Su estudio permite analizar cómo las formas personalistas de poder inciden en la distribución de recursos, el funcionamiento del aparato estatal y la calidad de la gobernanza.

En los regímenes patrimoniales, la frontera entre lo público y lo privado se diluye, y las decisiones administrativas responden más a relaciones

personales de lealtad que a normas impersonales. Esto dificulta la consolidación del Estado de derecho, debilita la profesionalización burocrática y favorece prácticas clientelares y de corrupción (Charrad & Adams, 2011). La rendición de cuentas es escasa, y la autoridad se concentra en la figura del líder, quien gestiona el poder como si formara parte de su patrimonio personal.

En contextos neopatrimoniales, esta lógica tradicional se entrelaza con instituciones modernas —como parlamentos, elecciones o agencias estatales— que, aunque funcionan formalmente, son frecuentemente instrumentalizadas por redes informales de patronazgo. Según Wegner (2019), la falta de autonomía entre economía y política en estos regímenes impide el desarrollo de un capitalismo competitivo, ya que los actores económicos dependen de su alineación con dichas redes para acceder a contratos, créditos o permisos. Esta dinámica desalienta la innovación y reproduce una cultura de dependencia política.

Por todo ello, el análisis del patrimonialismo y sus expresiones contemporáneas resulta clave en los estudios comparados de administración pública, así como para el diseño de estrategias orientadas a construir instituciones más estables, impersonales y orientadas al interés público.

Características

El patrimonialismo se caracteriza por una serie de rasgos estructurales que permiten comprender su funcionamiento y sus efectos sobre la administración pública. Estos rasgos están presentes tanto en sus expresiones históricas como en sus adaptaciones contemporáneas, bajo la forma de neopatrimonialismo:

- Confusión entre lo público y lo privado: los recursos estatales se gestionan como si fueran propiedad personal del gobernante o de su círculo íntimo, sin distinción clara entre el patrimonio público y el privado. Esta fusión impide la implementación de normas impersonales y universales en la gestión pública (Charrad & Adams, 2011, p. 8).
- Lealtades personales por sobre normas institucionales: la estructura administrativa se basa en vínculos personales, afectivos

o clientelares, más que en procedimientos meritocráticos. La fidelidad al líder prima sobre el cumplimiento de reglas formales (Pitcher, Moran & Johnston, 2009).

- Bajo nivel de burocratización: el aparato estatal carece de estructuras técnicas estables. Las decisiones se toman informalmente, lo que favorece la arbitrariedad y debilita la profesionalización de la gestión pública.
- Control familiar o de grupo: el poder se distribuye según redes de parentesco o lealtades tradicionales. Las decisiones clave suelen estar en manos de allegados al líder, con escasa o nula fiscalización externa.
- Autoridad tradicional como fuente de legitimidad: en la concepción original de Weber, el patrimonialismo es una forma de dominación tradicional, basada en la creencia en la legitimidad de costumbres heredadas y en el rol personal del jefe como figura paternal o carismática (Weber, 1985; Pitcher et al., 2009).
- Institucionalización de la incertidumbre (en contextos neopatrimoniales): uno de los mecanismos más persistentes del neopatrimonialismo moderno es el uso selectivo y arbitrario de las reglas. El líder mantiene el control utilizando la ambigüedad legal para premiar o castigar a discreción, generando inestabilidad normativa e incertidumbre estructural (Wegner, 2019).
- Uso instrumental de la burocracia: en lugar de funcionar como un cuerpo técnico y profesional, la burocracia se convierte en vehículo para la distribución de rentas, favores y cargos. Esto refuerza el clientelismo y reproduce lógicas de dependencia y lealtad política por encima de la competencia técnica (Pitcher, Moran & Johnston, 2009).
- Por último, cabe destacar que la informalidad, lejos de ser simplemente un defecto organizativo, puede convertirse en una estrategia deliberada de reproducción del poder. Al operar por fuera de las reglas formales, el patrimonialismo refuerza su dominación a través de la flexibilidad y la opacidad institucional.

En suma, estas características muestran que el patrimonialismo no es una forma arcaica de gobierno relegada al pasado, sino un patrón persistente y adaptativo de autoridad y gestión pública, que sobrevive —e incluso pros-

pera— en contextos donde las instituciones legales carecen de autonomía o son sistemáticamente instrumentalizadas.

Ejemplos

El patrimonialismo, tanto en sus formas clásicas como en sus manifestaciones contemporáneas, ha adoptado expresiones diversas según los contextos históricos, culturales y políticos. A continuación, se presentan ejemplos que ilustran su persistencia, adaptación y, en algunos casos, transformación institucional:

- **Ejemplo histórico** – El Imperio Otomano constituye un caso paradigmático de patrimonialismo tradicional. El sultán concentraba el poder político y administrativo como parte de su patrimonio personal. No existía una distinción clara entre el aparato estatal y el dominio privado del monarca, y los funcionarios eran designados en función de su lealtad directa al soberano, sin mediación de un sistema burocrático impersonal ni estable.
- **Ejemplo contemporáneo** – África y América Latina: en varios regímenes autoritarios de estas regiones, el patrimonialismo persiste bajo la forma de neopatrimonialismo. Los presidentes concentran el poder en torno a sus figuras personales, utilizan los recursos del Estado como bienes propios y distribuyen cargos públicos con base en lealtades políticas. Como señalan Charrad y Adams (2011, pp. 9–10), estas prácticas no son exclusivas de contextos premodernos, sino que coexisten con instituciones democráticas formales, dando lugar a sistemas híbridos.
- **Caso ruso** – Rusia post-soviética: en este contexto se observa una forma avanzada de neopatrimonialismo. La economía queda subordinada al poder político, y los empresarios prosperan solo si se alinean con la red de poder del Kremlin. El caso de Mijaíl Jodorkovski, oligarca encarcelado tras desafiar a Vladimir Putin, ilustra cómo la legalidad se aplica selectivamente para preservar la supremacía del líder. El Estado actúa como instrumento para premiar la lealtad y castigar la disidencia, lo que obstaculiza la consolidación de un orden institucional autónomo (Wegner, 2019).
- **Ejemplo contrastante** – Botswana: representa un caso atípico. Aunque su trayectoria inicial estuvo marcada por formas patri-

monialistas, logró construir un Estado democrático con altos niveles de eficiencia institucional y control de la corrupción. Este caso demuestra que las estructuras patrimoniales no determinan necesariamente un destino autoritario, y que es posible una transición hacia modelos más racional-legales (Pitcher, Moran & Johnston, 2009).

En conjunto, estos casos permiten observar cómo el patrimonialismo puede adaptarse a distintos contextos, desde imperios antiguos hasta democracias frágiles o regímenes autoritarios modernos. También muestran que, aunque persistente, no es irreversible

Relación con otros conceptos

El patrimonialismo se articula con múltiples nociones clave dentro del campo de la administración pública y la teoría política. Su comprensión se enriquece cuando se lo pone en diálogo con conceptos que describen distintas formas de organización del poder y del aparato estatal.

- **Burocracia:** a diferencia del modelo weberiano de burocracia, basado en normas impersonales, selección meritocrática y procedimientos estandarizados, el patrimonialismo se sustenta en relaciones personales, vínculos de lealtad y control discrecional de recursos. Mientras la burocracia racional-legal busca limitar la arbitrariedad, el patrimonialismo tiende a institucionalizarla.
- **Cientelismo:** aunque ambos comparten una lógica de intercambio desigual —beneficios a cambio de lealtad—, el patrimonialismo es un fenómeno más estructural y general. El clientelismo, en cambio, refiere a mecanismos específicos de reproducción del poder, sobre todo en contextos democráticos o híbridos. En muchos casos, el clientelismo funciona como expresión práctica del patrimonialismo, particularmente en su versión neopatrimonial.
- **Neopatrimonialismo:** este concepto alude a regímenes en los que coexisten instituciones modernas (constituciones, elecciones, burocracias) con prácticas patrimoniales informales que distorsionan su funcionamiento. Es decir, bajo una fachada legal-racional, operan lógicas personalistas de poder que debilitan la legalidad y la rendición de cuentas. No obstante, varios autores han señalado que el uso

excesivamente amplio y vago del término «neopatrimonialismo» ha reducido su utilidad analítica, al ser empleado como sinónimo de corrupción o mal gobierno (Pitcher, Moran & Johnston, 2009).

- Órdenes de acceso limitado: el neopatrimonialismo puede ser comprendido dentro del marco propuesto por North, Wallis y Weingast (2009), quienes definen estos órdenes como sistemas donde las élites restringen el acceso a recursos económicos y políticos como estrategia para mantener su posición dominante. Esta lógica impide la competencia abierta, desalienta la innovación y perpetúa la fragilidad institucional como mecanismo de control político.
- Nuevo Management Público (NMP): este enfoque reformista surgido en las últimas décadas del siglo XX propuso justamente despersonalizar, profesionalizar y hacer más transparente la gestión pública. Su objetivo era romper con las prácticas patrimoniales mediante la introducción de mecanismos de mercado, rendición de cuentas y criterios de desempeño, en contraste con la lógica de fidelidades personales y arbitrariedad propia del patrimonialismo.

Estas relaciones conceptuales muestran que el patrimonialismo no debe pensarse como una anomalía del pasado, sino como una forma persistente, adaptativa y estructural de ejercicio del poder. Comprenderlo resulta clave para analizar tanto regímenes autoritarios como democracias frágiles o capturadas, donde las prácticas informales coexisten —y a menudo condicionan— las estructuras institucionales formales.

Críticas y debates

El patrimonialismo ha sido objeto de numerosas críticas desde la teoría política, la sociología histórica y la administración pública. Uno de los principales cuestionamientos apunta a su escasa capacidad para promover el desarrollo económico y la estabilidad institucional. Diversos estudios han señalado que los sistemas patrimonialistas tienden a fomentar la corrupción, la discrecionalidad en el uso de los recursos y la opacidad en la gestión estatal, lo que debilita la capacidad administrativa y socava el Estado de derecho.

Desde una perspectiva normativa, se sostiene que el patrimonialismo obstaculiza la consolidación de burocracias profesionales y dificulta la

aplicación de normas impersonales. Esta lógica personalizada de gobierno impide el desarrollo de administraciones públicas eficientes, previsibles y estables, con efectos negativos sobre la calidad de las políticas públicas y la confianza ciudadana en las instituciones estatales.

Un eje central del debate contemporáneo gira en torno a las posibilidades de transición desde estructuras patrimoniales hacia formas de gobierno más institucionalizadas, basadas en la legalidad, la profesionalización y la rendición de cuentas. No obstante, esta evolución no suele ser lineal ni automática. En muchos casos, el patrimonialismo no desaparece, sino que coexiste con instituciones formales como parlamentos, tribunales o agencias gubernamentales. Esto da lugar a sistemas híbridos, donde las prácticas informales distorsionan —o condicionan profundamente— el funcionamiento de las estructuras legales. Como sostienen Charrad y Adams (2011), el patrimonialismo no debe entenderse como una fase superada del desarrollo político, sino como una forma persistente, adaptable e interdependiente de ejercicio del poder, que opera junto con —y a menudo dentro de— las instituciones modernas.

En este marco, ciertas campañas anticorrupción impulsadas en contextos neo patrimoniales no responden a una lógica de fortalecimiento institucional, sino que operan como instrumentos de control selectivo por parte del líder político. Suelen utilizarse para eliminar adversarios, disciplinar aliados discolos y reforzar la concentración de poder. Esta manipulación estratégica del derecho pone en evidencia que, incluso bajo marcos legales formales, puede subsistir una dominación personalista y arbitraria.

Frente a las visiones normativas tradicionales, algunos enfoques más recientes han propuesto una lectura contextual del patrimonialismo. Sostienen que estas formas de autoridad no deben ser vistas exclusivamente como desviaciones del ideal burocrático universal, sino como arreglos institucionales funcionales a determinados entornos históricos, culturales o económicos. En lugar de descartarlos como meras anomalías, es necesario comprender cómo operan, cómo se legitiman socialmente y bajo qué condiciones pueden evolucionar hacia mayores grados de institucionalización.

Como advirtió Guillermo O'Donnell (1996), estas formas de poder personalista también pueden anidar en democracias delegativas, donde el poder Ejecutivo opera sin controles ni contrapesos reales, reforzando lógicas patrimoniales incluso en sistemas formalmente democráticos.

Finalmente, el concepto de neopatrimonialismo ha sido cuestionado por su uso excesivo y su ambigüedad teórica. En particular, se ha señalado que su aplicación indiscriminada como sinónimo de corrupción o mal gobierno ha reducido su poder explicativo y dificultado su utilización rigurosa en estudios comparados. Como advierten Pitcher, Moran y Johnston (2009), es necesario emplearlo con mayor precisión conceptual, atendiendo cuidadosamente a las variaciones empíricas y contextuales que presenta en distintas regiones y regímenes políticos.

Conclusión

El patrimonialismo es un concepto clave para comprender ciertas dinámicas en la administración pública, especialmente en contextos donde las instituciones legales son débiles o están en construcción. Lejos de ser una simple reliquia premoderna, representa una forma de dominación que puede coexistir —y a menudo lo hace— con estructuras formales modernas, adoptando un carácter híbrido que dificulta la delimitación entre lo público y lo privado, lo legal y lo personal, lo institucional y lo informal (Charrad & Adams, 2011).

Este tipo de dominación personalizada condiciona profundamente el diseño y funcionamiento de los aparatos estatales, moldeando la asignación de recursos, la rendición de cuentas y la relación entre gobernantes y ciudadanos. A pesar de sus efectos negativos sobre la transparencia, la eficiencia y la equidad, el patrimonialismo no debe analizarse únicamente como una anomalía o una desviación respecto del ideal burocrático weberiano, sino como una lógica organizativa con su propia legitimidad y racionalidad contextual.

Comprender cómo operan estas formas patrimoniales —y particularmente sus versiones contemporáneas en clave neopatrimonialista— es fundamental para pensar en estrategias de reforma que busquen fortalecer el Estado de derecho, profesionalizar la administración y ampliar los

márgenes de autonomía institucional. Sin embargo, la transición hacia formas más racionales-legales de gobernanza no es automática ni lineal: requiere transformaciones culturales profundas, voluntad política sostenida y mecanismos efectivos de control democrático.

Asimismo, la persistencia del patrimonialismo en democracias formales —como en algunos países de América Latina, África o Eurasia— muestra que las instituciones modernas pueden ser cooptadas o distorsionadas por redes de poder personalistas, lo que plantea nuevos problemas para la teoría y la práctica de la administración pública. En este sentido, reconocer el carácter dinámico y adaptativo del patrimonialismo resulta clave para formular políticas públicas más sensibles al contexto, capaces de promover institucionalidad sin desconocer las prácticas reales de poder.

Más que una reliquia del pasado, el patrimonialismo representa una forma persistente y adaptativa de autoridad.

Bibliografía

- Charrad, M. M., & Adams, J. (2011). Introduction: Patrimonialism, past and present. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 636(1), 6–15. <https://doi.org/10.1177/0002716211402286>
- O'Donnell, G. (1996). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69.
- Pitcher, A., Moran, M. H., & Johnston, M. (2009). Rethinking patrimonialism and neopatrimonialism in Africa. *African Studies Review*, 52(1), 125–156. <https://www.jstor.org/stable/27667425>
- Wegner, G. (2019). Entrepreneurship in autocratic regimes: How neo-patrimonialism constrains innovation. *Journal of Evolutionary Economics*, 29(5), 1507–1529. <https://doi.org/10.1007/s00191-019-00617-y>
- Weber, M. (1985 [1922]). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

82 Tecnocracia

Por Alejandro M. Estévez

Definición

La tecnocracia es un modelo de toma de decisiones en el que los expertos en áreas técnicas, científicas o económicas desempeñan un papel preponderante en la administración pública y en el diseño de políticas. Se basa en la premisa de que las decisiones deben fundamentarse en criterios técnicos y científicos en lugar de responder a intereses políticos o ideológicos. El término proviene del griego *tekhnē* (técnica) y *kratos* (poder), lo que significa literalmente «gobierno de los técnicos».

En el ámbito de las políticas públicas, la tecnocracia puede manifestarse de diferentes maneras: como gabinetes tecnocráticos en contextos de crisis, en la influencia de organismos internacionales en las decisiones nacionales, como ministros de economía, directivos de entidades financieras públicas o en la burocracia estatal altamente profesionalizada.

Como señala Estévez (2005), la tecnocracia no debe entenderse solo como una fórmula de gobierno basada en expertos, sino como un régimen de saber-poder que reordena la relación entre conocimiento y autoridad, desplazando a los actores políticos tradicionales y generando nuevas formas de legitimidad centradas en su experticia.

Importancia

La tecnocracia ha sido clave en la formulación de políticas públicas y reformas administrativas en el siglo XX y XXI. Ha permitido la profesionalización del Estado y la implementación de políticas basadas en evidencia, lo que ha contribuido a mejorar la eficiencia y estabilidad de ciertos sistemas políticos y económicos. En tiempos de crisis, los gobiernos tecnocráticos han sido percibidos como una alternativa a la política tradicional.

Sin embargo, su relevancia también radica en los dilemas democráticos que plantea. Según Dunlop y Radaelli (2020), la tecnocracia puede actuar como un «correctivo» de la democracia, proporcionando estabilidad y conocimientos especializados en momentos de incertidumbre, pero

también puede generar déficit democrático al debilitar la participación y la representación política. En esta línea, Ochoa Henríquez y Estévez (2006) señalan que la expansión de los tecnócratas en el diseño de políticas públicas ha transformado no sólo el contenido técnico de las reformas, sino también el propio rol del Estado, desplazando la deliberación democrática por lógicas de autoridad epistémica.

En este sentido, Estévez (2005) propone comprender la tecnocracia no únicamente como una estrategia técnica de gestión, sino como una narrativa de orden social que propone un modelo de gobierno «sin política», donde la deliberación se reemplaza por la aplicación de fórmulas técnicas consideradas indiscutibles.

Características

La tecnocracia se define por un conjunto de rasgos distintivos que la diferencian de otros modelos de toma de decisiones políticas. Su esencia radica en la centralidad del conocimiento experto como fuente de legitimidad y en la aspiración de racionalizar la gestión pública a través de criterios técnicos. Estas características se manifiestan de manera diversa según el contexto institucional y político, lo que impide hablar de una tecnocracia única o uniforme. A continuación, se describen sus principales atributos:

- Basada en la especialización: la toma de decisiones está en manos de técnicos y expertos en determinadas áreas.
- Énfasis en la racionalidad y la eficiencia: se minimiza la influencia de factores políticos o emocionales en la formulación de políticas.
- Legitimidad basada en el conocimiento: en contraste con la democracia representativa, donde la legitimidad proviene del voto popular, en la tecnocracia se basa en la formación y experiencia de los funcionarios.
- Presencia en organismos internacionales: instituciones como el FMI, el Banco Mundial o la Unión Europea han promovido políticas tecnocráticas en distintos países.
- Neutralidad política relativa: aunque los tecnócratas suelen presentarse como apartidarios, en la práctica pueden estar alineados con ciertos modelos ideológicos o intereses particulares.

En muchos países, la tecnocracia ha encontrado una vía institucional a través de modelos de «agencificación», en los que se crean agencias independientes del ciclo político tradicional para garantizar una mayor objetividad técnica en la toma de decisiones. Este tipo de diseño institucional, común en agencias regulatorias del ámbito económico o sanitario, busca reducir la interferencia partidaria mediante estructuras con autonomía funcional y criterios meritocráticos de selección. Como señalan Christensen y Lægreid (2006), la proliferación de agencias en los Estados contemporáneos forma parte de una estrategia para equilibrar la necesidad de especialización con la exigencia de legitimidad democrática.

En relación a la legitimidad del conocimiento tecnocrático, estudios comparativos recientes muestran que la capacidad de los altos funcionarios para producir, interpretar y aplicar conocimiento técnico es clave para el éxito de las políticas públicas. Según Capano, Cavalieri y Pritoni (2024), las capacidades analíticas varían significativamente entre países del sur de Europa, afectando la calidad del trabajo de políticas, lo que evidencia que la tecnocracia no depende solo del conocimiento en abstracto, sino de condiciones institucionales y organizativas específicas.

Dunlop y Radaelli (2020) enfatizan que la tecnocracia no es un modelo homogéneo, sino que puede variar según el contexto político y administrativo. En su análisis, distinguen entre la tecnocracia como un modelo de representación política y la tecnocracia como un modo de utilización del conocimiento en el proceso de políticas públicas. En una línea complementaria, Estévez (2005) señala que estas características no solo responden a necesidades técnicas, sino que configuran un tipo de subjetividad política que busca «despolitizar el conflicto y convertir los problemas sociales en objetos de gestión neutral».

En el siglo XXI, la tecnocracia ha adoptado nuevas formas asociadas al desarrollo tecnológico, especialmente a partir del uso intensivo de inteligencia artificial (IA), big data y sistemas automatizados de decisión. Este fenómeno ha sido denominado tecnocracia algorítmica, una modalidad en la que el conocimiento experto ya no se encarna necesariamente en individuos formados académicamente, sino en dispositivos automatizados que procesan grandes volúmenes de datos para generar diagnósticos,

predicciones y decisiones públicas. Según O'Neil (2016), estos algoritmos, aunque presentados como objetivos y neutrales, muchas veces reproducen sesgos sociales, opacan los criterios de decisión y escapan al escrutinio democrático.

Esta forma de gobernanza traslada la autoridad epistémica desde expertos humanos hacia sistemas técnicos que prometen eficiencia y anticipación, pero que también desplazan la deliberación pública. Como advierte Dan Honig (2018), la creciente confianza ciega en los modelos algorítmicos puede minar la autonomía del juicio profesional en el sector público, reduciendo la capacidad adaptativa de las burocracias frente a problemas complejos y contextuales. En consecuencia, la tecnocracia algorítmica profundiza el dilema clásico entre eficiencia técnica y legitimidad democrática, planteando desafíos inéditos sobre el control, la transparencia y la responsabilidad política en el uso de tecnologías automatizadas para la formulación e implementación de políticas públicas.

Ejemplos

A lo largo de la historia, la tecnocracia ha encontrado espacios de influencia en distintos países y contextos, muchas veces en momentos de crisis o transformación económica.

En la década de 1930, en Estados Unidos, emergió Technocracy Inc., un movimiento que proponía que la gestión de la economía debía quedar en manos de ingenieros y científicos, quienes, según sus promotores, podían administrar los recursos con mayor eficiencia que los políticos tradicionales. Aunque no alcanzó posiciones institucionales relevantes ni se constituyó como partido político, Technocracy Inc. contribuyó a difundir una visión radicalmente técnica del gobierno, basada en la creencia de que los expertos podían gestionar mejor la sociedad. Su impacto fue más cultural que político, pero anticipó debates que resurgieron con fuerza décadas más tarde en contextos de crisis económica. Para más información, puede consultarse su sitio web: <https://technocracyinc.org/>

En Chile, entre 1973 y 1990, la tecnocracia se materializó de manera contundente con la llegada de los llamados *Chicago Boys*, un grupo de economistas formados en la Universidad de Chicago que fueron responsables de las

reformas económicas implementadas durante la dictadura de Augusto Pinochet. Sus políticas se basaron en la liberalización de la economía, la reducción del papel del Estado y la apertura al mercado global, marcando un modelo de tecnocracia neoliberal que tuvo un impacto profundo en el país.

México también vivió un periodo de predominio tecnocrático entre 1980 y 2000, cuando las presidencias de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo apostaron por la consolidación de un equipo de economistas con formación en instituciones internacionales. Este grupo lideró una serie de reformas económicas, siendo una de las más emblemáticas la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que transformó el modelo productivo y comercial del país.

En Argentina, la tecnocracia cobró protagonismo en dos momentos clave. Durante la década de 1990, el gobierno de Carlos Menem confió en economistas tecnócratas, como Domingo Cavallo, para implementar un modelo de convertibilidad y reformas de ajuste estructural, con fuertes privatizaciones y desregulación. Años más tarde, entre 2015 y 2019, el presidente Mauricio Macri volvió a rodearse de tecnócratas para llevar adelante un programa económico que, si bien intentó estabilizar las finanzas públicas, terminó enfrentando dificultades por su falta de apoyo político y social.

Por último, la crisis del euro en 2008 llevó a que en algunos países europeos, como Italia y Grecia, se optara por gobiernos tecnocráticos para gestionar la emergencia económica. Figuras como Mario Monti en Italia fueron designadas para liderar administraciones de transición, con el objetivo de aplicar medidas de austeridad y restaurar la confianza en los mercados, en un contexto en el que la política tradicional parecía incapaz de ofrecer soluciones.

También existen experiencias de tecnocracia no vinculadas al neoliberalismo, como en el caso de los Estados desarrollistas del siglo XX. En países como Francia o Corea del Sur, la planificación estatal estuvo en manos de cuerpos técnicos altamente profesionalizados que impulsaron políticas industriales, de educación y de infraestructura desde una lógica

de desarrollo nacional. En estos contextos, la tecnocracia no operó como sustituto de la democracia, sino como herramienta para articular proyectos de largo plazo. Estas experiencias muestran que el uso de conocimiento experto no está necesariamente ligado a una ideología única, sino que puede nutrir tanto modelos de mercado como estrategias de intervención estatal orientadas a la equidad y la modernización.

Relación con otros conceptos

La tecnocracia, lejos de ser un fenómeno aislado, se entrelaza con otros conceptos clave en la administración y las políticas públicas, moldeando la forma en que se diseñan y ejecutan las políticas públicas.

En primer lugar, la tecnocracia puede entenderse como una forma de burocracia altamente especializada. Al igual que la burocracia tradicional, se basa en la aplicación de reglas y procedimientos, pero su característica distintiva es el predominio de expertos en áreas específicas, cuya autoridad no se deriva de la estructura jerárquica del Estado, sino del conocimiento técnico y científico que poseen. Este enfoque refuerza la profesionalización de la gestión pública, aunque también puede generar estructuras cerradas con escasa flexibilidad política.

En esta línea, Estévez (2005) plantea que la tecnocracia funciona como un operador simbólico que despolitiza el conflicto, desplazando la lucha de intereses al terreno de los «datos» y los «modelos», y consolidando así una visión neutral del poder que enmascara sus efectos ideológicos.

Además, la relación entre tecnocracia y neoliberalismo ha sido estrecha en múltiples contextos históricos. En muchos casos, los gobiernos tecnocráticos han sido los responsables de implementar reformas neoliberales, como la reducción del gasto público, la privatización de empresas estatales y la liberalización de los mercados. Sin embargo, la tecnocracia no es exclusiva del pensamiento neoliberal, ya que también ha jugado un papel central en modelos de planificación estatal, donde el conocimiento experto se utiliza para dirigir la economía y establecer estrategias de desarrollo a largo plazo.

Otro ámbito en el que la tecnocracia deja su huella es en la gobernanza global. Organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco

Mundial y la Unión Europea dependen en gran medida de tecnócratas para diseñar e implementar políticas que afectan a múltiples países. En este sentido, la tecnocracia trasciende las fronteras nacionales y se convierte en un elemento clave en la toma de decisiones internacionales, aunque su falta de conexión directa con los ciudadanos genera cuestionamientos sobre su legitimidad y capacidad de representación.

Por último, la relación entre tecnocracia y democracia es uno de los debates más intensos en el ámbito político. La tecnocracia tiende a minimizar el rol de la participación popular, ya que prioriza la toma de decisiones basada en criterios técnicos antes que en la voluntad de las mayorías. Si bien este enfoque puede mejorar la eficiencia y la estabilidad de las políticas públicas, también plantea el riesgo de alejar la toma de decisiones del control ciudadano, generando un déficit democrático y alimentando la percepción de que el poder queda en manos de una élite experta con escaso contacto con las necesidades reales de la población.

Estos vínculos muestran cómo la tecnocracia no es un concepto aislado, sino un fenómeno que interactúa con distintos modelos de gestión y que, dependiendo del contexto, puede fortalecer o debilitar la legitimidad y eficacia de las políticas públicas.

Como hemos visto, la tecnocracia no solo implica un modo particular de diseñar políticas públicas, sino que expresa una forma de concebir al Estado, al ciudadano y al conocimiento. Para comprender mejor esta subjetividad tecnocrática y contrastar con la subjetividad democrática que anima al Estado de Bienestar keynesiano, se presenta a continuación un cuadro comparativo que permite visualizar sus diferencias en términos de legitimidad, racionalidad, valores y modos de resolución del conflicto:

Cuadro comparativo integral: Tecnocracia vs. Democracia keynesiana

Dimensión	Tecnocracia	Democracia keynesiana / igualitaria-republicana
Fuente de legitimidad	Conocimiento técnico y especialización. El saber otorga autoridad.	Soberanía popular a través del sufragio. Legitimidad basada en la voluntad colectiva.

Dimensión	Tecnocracia	Democracia keynesiana / igualitaria-republicana
Criterio de verdad o validez	Evidencia empírica, datos científicos, soluciones óptimas.	Deliberación pública, acuerdos mayoritarios, interpretación del bien común.
Racionalidad dominante	Racionalidad instrumental. Se privilegia lo más eficaz y medible.	Racionalidad práctica y deliberativa. Se prioriza lo legítimo y negociado.
Concepción del ciudadano	Usuario o destinatario pasivo de políticas diseñadas por expertos.	Sujeto activo con derechos, voz y capacidad de participar políticamente.
Rol del experto	Decisor principal. Desplaza al representante político tradicional.	Asesor o facilitador del proceso democrático. No sustituye la decisión colectiva.
Finalidad del proceso de decisión	Solución técnica óptima. Predominio del criterio de eficiencia.	Búsqueda del bien común desde el debate plural e inclusivo.
Actitud frente al conflicto	El conflicto político es disfuncional; debe ser desactivado por medios técnicos.	El conflicto es legítimo y estructural; debe canalizarse institucionalmente.
Orientación temporal	Mediano-largo plazo. Enfoque en sostenibilidad técnica y estabilidad.	Corto y mediano plazo. Capacidad de respuesta ante demandas sociales urgentes.
Relación con lo político	Autonomía respecto de la política. Neutralidad aparente; subordinación acotada.	Primacía de la política representativa. La técnica está al servicio de fines políticos.
Relación con la democracia	Desconfianza en la deliberación popular. El saber técnico excluye a los «no expertos».	Confianza en la igualdad democrática. Todos tienen derecho a incidir en lo común.
Relación con el Estado	El Estado es valioso si es eficiente, administrado «correctamente».	El Estado es garante de derechos, redistribuidor y promotor de la justicia social.
Valores predominantes	Eficiencia, productividad, meritocracia, elitismo, objetividad.	Igualdad, inclusión, solidaridad, justicia distributiva, representación.
Antivalores o valores omitidos	Redistribución, justicia social, participación política amplia.	Exclusión del saber técnico como único válido; reivindicación del conocimiento situado.

Esta comparación permite entender por qué la tecnocracia ha sido objeto de múltiples cuestionamientos. En el siguiente apartado se abordan las principales críticas y tensiones que emergen de esta forma de gobernar basada en la experticia.

En el siglo XXI, la emergencia de nuevas tecnologías ha dado lugar a lo que algunos autores denominan tecnocracia algorítmica. Se trata del creciente uso de inteligencia artificial, *big data* y modelos predictivos en la formulación de políticas públicas. Esta forma de tecnocracia se caracteriza por delegar decisiones no ya en expertos humanos, sino en sistemas automatizados que operan bajo criterios de eficiencia y optimización. Aunque estas tecnologías prometen mejorar la capacidad del Estado para procesar información y anticipar comportamientos sociales, también plantean nuevos desafíos para la legitimidad democrática, al desplazar aún más la deliberación pública y la participación ciudadana en la toma de decisiones. La gobernanza algorítmica, por tanto, amplía las preguntas clásicas sobre la tecnocracia, actualizándolas en un contexto de automatización y digitalización del poder público.

Críticas y debates

A pesar de sus ventajas en términos de eficiencia y especialización, la tecnocracia ha sido objeto de críticas debido a sus implicancias en la democracia y en el diseño de políticas públicas.

Uno de los principales cuestionamientos es el déficit democrático que genera. Al delegar decisiones clave en expertos no electos, la tecnocracia reduce la participación ciudadana y debilita la rendición de cuentas. En este modelo, los tecnócratas justifican sus acciones con base en el conocimiento técnico, pero al hacerlo, minimizan el debate público y la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. Esta situación puede llevar a una desconexión entre los gestores de las políticas y la sociedad a la que deberían servir.

Este alejamiento se hace evidente en la desconexión con las necesidades sociales. La obsesión tecnocrática por la eficiencia y el rigor técnico puede generar políticas diseñadas desde una perspectiva meramente racionalista, sin considerar las realidades concretas de la población. Al enfocarse en indicadores y modelos matemáticos, los tecnócratas pueden perder de vista las demandas de los ciudadanos y las particularidades culturales o socioeconómicas de cada contexto.

Otra crítica recurrente es la homogeneización ideológica que suele acompañar a la tecnocracia. En numerosos casos, las políticas impulsadas por tecnócratas han estado alineadas con un pensamiento económico ortodoxo, cerrando el espacio para la discusión de alternativas. Al presentar sus enfoques como los únicos racionales y técnicamente viables, los tecnócratas han contribuido a reducir la diversidad ideológica en el debate sobre políticas públicas, reforzando un sesgo hacia modelos de gestión predominantemente neoliberales.

Un aspecto clave a considerar en la expansión de la tecnocracia contemporánea es el papel de los medios de comunicación. En muchos casos, los medios han contribuido a construir una subjetividad tecnocrática positiva, exaltando a los «expertos» como voces autorizadas frente al descrédito de la política. Esto refuerza la imagen del tecnócrata como figura neutral y eficaz, en contraposición al político partidario. Como plantea Estévez (2005), esta operación simbólica convierte al experto en un «administrador legítimo del sentido común» y al saber técnico en un sustituto del consenso deliberativo.

Además, la tecnocracia ha sido un instrumento clave para la intervención de organismos internacionales en el diseño de políticas nacionales, lo que ha generado una creciente dependencia de organismos multilaterales. Instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han promovido la tecnocracia como un mecanismo para aplicar reformas económicas en países en desarrollo. Sin embargo, esta dinámica ha limitado la autonomía de los Estados, que en muchas ocasiones han debido adoptar políticas impuestas desde el exterior sin poder considerar alternativas más acordes a sus realidades internas.

Dunlop y Radaelli (2020) señalan que la tecnocracia no es inherentemente buena o mala, sino que su impacto depende de la manera en que se articule con la democracia. En su análisis, proponen que los expertos pueden desempeñar distintos roles en el proceso de políticas públicas, desde la producción de estándares técnicos hasta la facilitación del debate político. El desafío, entonces, no es eliminar la tecnocracia, sino definir los límites y condiciones bajo los cuales su aporte puede integrarse a la gobernanza

democrática sin erosionar la participación ciudadana ni la pluralidad en la toma de decisiones.

La comparación entre tecnocracia y democracia no es solo institucional, sino también subjetiva. La subjetividad tecnocrática se funda en la idea de que «el que más sabe, decide», promoviendo un modelo meritocrático que reemplaza la deliberación política por el cálculo técnico. En contraste, la subjetividad democrática parte de la convicción de que «todos tienen derecho a incidir en lo común», aún con saberes parciales o no expertos.

Para el tecnócrata, el Estado es una máquina compleja que debe estar en manos de especialistas que sepan «administrar bien»; para el demócrata, el Estado es un espacio conflictivo y plural donde se define el rumbo colectivo a través del diálogo, incluso a costa de la eficiencia.

Como advierte Estévez (2005), el problema de fondo no es técnico, sino político: «la tecnocracia encarna una subjetividad que naturaliza la desigualdad en nombre de la competencia, y sustituye el conflicto democrático por un consenso experto que no siempre es neutral».

Ambas racionalidades pueden —y deben— convivir, pero su equilibrio es frágil. El riesgo es doble: que el saber se vuelva poder sin control, o que la política se vuelva dogmática y ciega a la evidencia. Por eso, el desafío contemporáneo es construir una gobernanza democrática con experticia, donde la técnica ilumine, pero no reemplace, el juicio político. Solo así se puede gobernar sin renunciar ni al conocimiento ni a la justicia.

Conclusión

La tecnocracia ha sido actor fundamental en ciertos procesos de reforma y modernización del Estado, al introducir criterios de especialización, eficiencia y rigor técnico en la toma de decisiones gubernamentales. Su capacidad para estructurar reformas económicas, estabilizar crisis y promover ciertas políticas características de la subjetividad tecnocrática ha sido innegable. Sin embargo, la consolidación de reformas tecnocráticas también ha generado cuestionamientos sobre sus efectos en la democracia y el proceso político.

Si bien la tecnocracia pone el énfasis en la experticia técnica, puede generar un déficit democrático al reducir la participación ciudadana y el debate pluralista en la formulación de políticas. En este sentido, la concentración del poder en expertos no electos puede alejar la toma de decisiones de las necesidades sociales, priorizando soluciones técnicas sobre consideraciones políticas, sociales y culturales.

La interacción entre tecnocracia y democracia es uno de los grandes problemas de la gobernanza actual. Mientras que en algunos casos los gobiernos tecnocráticos han sido relativamente efectivos para estabilizar economías y modernizar la administración pública, su implementación sin mecanismos de control ciudadano puede derivar en una desconexión con la sociedad y en la imposición de modelos de gestión que no reflejan las preferencias o necesidades de la población.

Por lo tanto, el reto de la tecnocracia no radica en su eliminación, sino en la búsqueda de equilibrios. Es necesario desarrollar modelos de gestión pública que integren la experticia técnica con la deliberación democrática, permitiendo que el conocimiento especializado fortalezca la capacidad del Estado sin menoscabar la participación ciudadana. La clave para su legitimidad y eficacia a largo plazo reside en la creación de espacios de diálogo donde la tecnocracia no sustituya la política, sino que la complemente, asegurando que las decisiones de gobierno respondan tanto a criterios de eficiencia como a principios de representatividad y justicia social.

Bibliografía

- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *The rise and decline of Latin American technobureaucratic capitalism*. *Latin American Perspectives*, 36(5), 20–42.
- Capano, G., Cavalieri, A., & Pritoni, A. (2024). *Bureaucratic policy work and analytical capacities in central administrations in Greece, Italy, Portugal and Spain: The results of a comparative survey*. *International Review of Administrative Sciences*, 90(1), 385–401. <https://doi.org/10.1177/00208523231188506>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2020). *Technocracy and the policy process*. En E. Bertsou & D. Caramani (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 297–316). Routledge.

- Estévez, A. M. (2005). Apuntes para una genealogía de la tecnocracia. Cuadernos del CIAP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/la%20tecnocracia.pdf>
- Fischer, F. (2009). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (1973). *Legitimación de la crisis del capitalismo tardío*. Ediciones Península.
- Honig, D. (2018). *Navigation by Judgment: Why and When Top-Down Management of Foreign Aid Doesn't Work*. Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Ochoa Henríquez, H., & Estévez, A. M. (Eds.). (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Centro de Estudios de la Empresa, Universidad del Zulia.
- O'Neil, C. (2016). *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. Crown Publishing Group.
- Silva, P. (2009). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. Penn State University Press.

83 Enfoque postradicional o posmoderno de la Administración Pública

Por: Alejandro M. Estevez

Definición

El enfoque postradicional o posmoderno de la Administración Pública constituye una corriente teórica que cuestiona los fundamentos epistemológicos, metodológicos y normativos del modelo burocrático tradicional y de la administración pública moderna. Inspirado en el pensamiento posmoderno, las teorías críticas y el posestructuralismo, este enfoque plantea que la gestión pública no puede reducirse a un ejercicio técnico, neutral y universal, sino que está atravesada por narrativas, relaciones de poder, contextos culturales y subjetividades (Fox & Miller, 1995; Farmer, 1995).

David John Farmer, uno de sus exponentes centrales, propone un marco “post-tradicional” que incorpora elementos posmodernos —como la imaginación, la deconstrucción y la desterritorialización— junto con un pluralismo epistémico que reconoce la validez de múltiples formas de conocimiento (Farmer, 2021).

Importancia

Este enfoque adquiere relevancia en un contexto caracterizado por la complejidad, la diversidad cultural, la interdependencia global y la incertidumbre. Ofrece herramientas conceptuales para interpretar y actuar en entornos donde las soluciones universales y las estructuras jerárquicas rígidas resultan insuficientes (Denhardt & Denhardt, 2000). El enfoque postradicional propone una Administración Pública reflexiva, ética y creativa, capaz de adaptarse a realidades cambiantes y de incluir perspectivas históricamente marginadas (Farmer, 1995; Fox & Miller, 1995).

Características

El enfoque postradicional plantea una crítica explícita a la jerarquía rígida que caracteriza a la burocracia weberiana, al considerar que la estructura vertical limita la adaptabilidad y la innovación, y que resulta preferible avanzar hacia configuraciones más horizontales que favorezcan

la colaboración y el trabajo en red (Farmer, 1995). Asimismo, cuestiona la centralidad de la racionalidad instrumental, advirtiendo que la primacía exclusiva de criterios como la eficiencia y la predictibilidad puede invisibilizar valores, contextos y diversidad, lo que impide comprender la complejidad real de la acción pública (Farmer, 2021). Del mismo modo, rechaza el universalismo abstracto propio de la administración moderna, subrayando la necesidad de diseñar políticas situadas, profundamente sensibles al contexto cultural e histórico en el que se aplican (Denhardt & Denhardt, 2000). Este enfoque reconoce la pluralidad de narrativas que intervienen en la formulación y ejecución de políticas, y entiende que la gestión pública es un espacio donde convergen múltiples discursos y experiencias, muchas veces en tensión (Fox & Miller, 1995). Dentro de este marco, la imaginación ocupa un lugar central como motor para repensar y transformar la práctica administrativa, concebida como “pensar como juego, justicia como búsqueda y práctica como arte” (Farmer, 2005). A la vez, se incorpora la deconstrucción como una estrategia para examinar críticamente y desarmar supuestos, conceptos y prácticas asumidos como naturales, revelando sus dimensiones políticas y culturales (Derrida, 1997; Farmer, 1995). El enfoque también propone la desterritorialización, entendida como la superación de límites organizacionales, jurisdiccionales y conceptuales, con el fin de abordar problemas interconectados y transversales (Farmer, 1995). Finalmente, defiende el pluralismo epistémico, que implica la integración de saberes diversos, provenientes de la filosofía, la teoría crítica, la neurociencia y otros campos del conocimiento, para enriquecer la comprensión y la práctica de la Administración Pública (Farmer, 2010).

Estas características adquieren mayor claridad si se contrastan con los rasgos propios de la administración pública tradicional o moderna. La comparación permite visualizar no solo las rupturas conceptuales y metodológicas que introduce el enfoque postradicional, sino también sus implicancias prácticas en términos de organización, toma de decisiones y relación con el entorno político y social. El siguiente cuadro sintetiza las diferencias más relevantes entre ambas perspectivas, facilitando su análisis y comprensión comparada.

Dimensión	Tradicional / Moderna	Postradicional / Posmoderna
Fundamento epistemológico	Positivismo, racionalidad instrumental	Pluralismo epistémico, crítica posmoderna
Estructura organizativa	Jerárquica, centralizada	Horizontal, en red
Racionalidad predominante	Eficiencia, control, previsibilidad	Imaginación, adaptabilidad, reflexión ética
Papel de la técnica	Central, determinante de las decisiones	Herramienta subordinada a valores y contextos
Visión del conocimiento	Universalista, aplicable a todo contexto	Situada, sensible a la diversidad cultural e histórica
Rol del funcionario	Ejecutor neutral de políticas	Agente reflexivo, creativo y crítico
Relación con la política	Separación política-administración	Integración crítica, deliberación y co-creación
Gestión del cambio	Gradual, estructurada	Innovadora, disruptiva, abierta a la experimentación

FUENTE: elaboración propia

La comparación evidencia que el enfoque postradicional no se limita a una adaptación incremental de la tradición, sino que supone un cambio sustantivo en la manera de concebir y practicar la administración pública. Al desplazar el énfasis desde la obediencia jerárquica y la neutralidad técnica hacia la creatividad, la reflexión ética y la apertura a la diversidad, propone un paradigma más flexible, deliberativo y contextualizado, con potencial para responder de forma innovadora a los desafíos contemporáneos de la gestión pública.

Ejemplos

Los ejemplos de aplicación del enfoque postradicional en la Administración Pública muestran cómo este paradigma puede traducirse en prácticas concretas. En el ámbito de la reforma administrativa, se han impulsado rediseños de procesos internos que, más allá de priorizar indicadores de eficiencia, incorporan consultas ciudadanas y mecanismos de evaluación ética, favoreciendo una gestión más deliberativa y sensible al contexto (Denhardt & Denhardt, 2000; Estévez, 2024). En el campo de las políticas urbanas, este enfoque se expresa en iniciativas de planificación metropolitana que trascienden las fronteras municipales para integrar de manera articulada transporte, vivienda y medio ambiente, incorporando

además instancias de participación comunitaria en la toma de decisiones (Healey, 2006). También se observa en la gestión intercultural, donde programas públicos reconocen e integran narrativas, saberes y prácticas de comunidades indígenas en el diseño y la implementación de políticas, reconociendo la diversidad cultural como un valor y no como un obstáculo (Escobar, 2012). Finalmente, en la administración pública en redes, la cooperación interinstitucional se vuelve un recurso central para enfrentar crisis complejas, como las climáticas o sanitarias, evitando la fragmentación burocrática y potenciando la coordinación entre diferentes niveles y sectores de gobierno (Agranoff & McGuire, 2003).

Relación con otros conceptos

La relación del enfoque postradicional con otros conceptos clave de la Administración Pública revela tanto afinidades como tensiones. En primer lugar, mantiene una posición crítica frente a la burocracia moderna, cuestionando su carácter jerárquico y rígido, pero sin desconocer la necesidad de contar con estructuras organizativas que garanticen estabilidad y coordinación. El objetivo es flexibilizar y democratizar esas estructuras, para que sean capaces de adaptarse a entornos complejos y cambiantes (Farmer, 1995; Stillman, 1991). En el terreno de la gobernanza, este enfoque privilegia la cooperación multinivel y multisectorial como alternativa a la dirección jerárquica centralizada, entendiendo que la articulación de redes y la participación de múltiples actores fortalecen la capacidad de respuesta de las instituciones públicas (Denhardt & Denhardt, 2000; Estévez, 2024). Asimismo, comparte con la teoría crítica la preocupación por desentrañar las estructuras de poder y por promover la justicia social, incorporando una mirada reflexiva sobre las condiciones históricas y culturales que configuran la acción administrativa (Fox & Miller, 1995; Horkheimer & Adorno, 1998). Finalmente, se ubica en tensión con la tecnocracia, al rechazar la primacía de la racionalidad técnica y los criterios puramente cuantitativos por sobre la deliberación pública, el pluralismo de valores y la diversidad cultural, proponiendo una administración más abierta a perspectivas múltiples y a la participación ciudadana (Farmer, 2010).

Críticas y debates

Las críticas al enfoque postradicional se centran en varios frentes que han alimentado el debate académico sobre su validez y aplicabilidad. Una de

las objeciones más recurrentes apunta al riesgo de relativismo. Al rechazar verdades universales y cuestionar la existencia de principios administrativos aplicables a todo contexto, se argumenta que este enfoque podría derivar en un marco excesivamente abierto, dificultando la construcción de criterios estables para la toma de decisiones coherentes (Fox & Miller, 1995). También se le señala una notable complejidad teórica, derivada de la incorporación de conceptos procedentes de la filosofía contemporánea, la teoría crítica y el posestructuralismo. Esta sofisticación conceptual, aunque intelectualmente estimulante, podría alejarlo de las demandas operativas de la gestión pública diaria, en la que se requieren directrices claras y procedimientos concretos (Farmer, 1995).

Otra crítica frecuente se refiere a su aplicabilidad práctica. Algunos autores sostienen que, si bien el enfoque postradicional ofrece una base teórica para repensar la administración pública, aún enfrenta el desafío de traducir sus principios en herramientas y metodologías que puedan integrarse de forma efectiva en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones públicas (Denhardt & Denhardt, 2000). Finalmente, la propuesta de ruptura con paradigmas establecidos y de flexibilización de las estructuras tradicionales se encuentra con una fuerte resistencia institucional. Las culturas organizacionales profundamente jerárquicas, características de gran parte de la administración pública, tienden a oponerse a cambios que cuestionen sus fundamentos y su distribución del poder (Denhardt & Denhardt, 2000).

Conclusión

El enfoque postradicional o posmoderno de la Administración Pública se configura como una ruptura consciente con las limitaciones de la tradición moderna, al proponer un paradigma que integra imaginación, pluralismo epistémico, reflexión ética y apertura a la diversidad cultural. Como advierte Farmer (1995, 2010), este marco no busca simplemente reemplazar la burocracia, sino dotarla de herramientas conceptuales y prácticas que permitan enfrentar de manera más creativa y contextualizada los desafíos de la gestión pública contemporánea. Su énfasis en la cooperación, la deliberación y la sensibilidad al contexto lo alinea con la propuesta de Denhardt y Denhardt (2000) de un “nuevo servicio público” orientado

a servir más que a dirigir, poniendo en el centro a los ciudadanos como co-creadores de lo público.

En un mundo atravesado por la interdependencia global, la complejidad y la incertidumbre, este enfoque ofrece una perspectiva que reconoce la multiplicidad de narrativas y la necesidad de superar la neutralidad técnica propia de la tecnocracia (Fox & Miller, 1995). Aunque no está exento de críticas por su potencial relativismo, su complejidad teórica o las dificultades para su aplicación práctica, la riqueza de sus planteamientos abre un horizonte de posibilidades para repensar la acción administrativa desde parámetros más inclusivos, adaptativos y democráticos. Tal como señalan Horkheimer y Adorno (1998), toda transformación profunda de lo social exige cuestionar las estructuras de poder subyacentes, y el enfoque postradicional se inscribe precisamente en esa tarea.

Más que un simple giro metodológico, se trata de una invitación a re-conceptualizar la Administración Pública como un espacio vivo de diálogo, experimentación y aprendizaje colectivo, capaz de responder con flexibilidad e innovación a los retos del siglo XXI, sin perder de vista que la legitimidad democrática y la justicia social son, y deben seguir siendo, su horizonte último.

Bibliografía

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>
- Derrida, J. (1997). *Of grammatology* (G. C. Spivak, Trad.). Johns Hopkins University Press. (Obra original publicada en 1967).
- Escobar, A. (2012). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World* (2nd ed.). Princeton University Press.
- Estévez, A. M. (2024). *Apuntes para la comprensión del enfoque posmoderno de administración pública* [Manuscrito no publicado].
- Farmer, D. J. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and postmodernity*. University of Alabama Press.

- Farmer, D. J. (2005). *To kill the king: Post-traditional governance and bureaucracy*. M.E. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2010). *Public administration in perspective: Theory and practice through multiple lenses*. M.E. Sharpe.
- Farmer, D. J. (2021). *Post-traditional public administration theory: For better governmental praxis*. Routledge.
- Fox, C. J., & Miller, H. T. (1995). *Postmodern public administration: Toward discourse*. SAGE Publications.
- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.
- Horkheimer, M., & Adorno, T. W. (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Trotta. (Obra original publicada en 1944).
- Stillman, R. J. (1991). *Preface to public administration: A search for themes and direction*. St. Martin's Press.

84 Modelos de burocracias

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Los modelos de burocracia son construcciones teóricas y normativas que describen y orientan el diseño, funcionamiento y evaluación de las organizaciones públicas. Operan como marcos de referencia para entender cómo se organiza el poder administrativo, cómo se asignan responsabilidades y cómo se articula la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Entre los más influyentes se destacan dos grandes modelos: el modelo burocrático clásico, desarrollado por Max Weber a comienzos del siglo XX, y el Nuevo Management Público (NMP), una corriente de reformas surgida en los años 80 que buscó trasladar principios del management privado al sector público.

El modelo weberiano se basa en la legalidad, la jerarquía, la división racional del trabajo y el profesionalismo como pilares de un aparato administrativo eficiente y legítimo. El NMP, en cambio, propone una lógica orientada a resultados, con foco en la eficiencia, la calidad del servicio y la rendición de cuentas mediante indicadores y contratos.

Importancia

La comparación entre estos modelos permite comprender la evolución de las administraciones públicas y las tensiones que atraviesan sus reformas. En un contexto de globalización, demandas ciudadanas crecientes y nuevas tecnologías, el aparato estatal debe ser capaz de combinar legalidad y eficiencia, estabilidad y adaptabilidad, equidad y desempeño.

Analizar los modelos de burocracia no solo permite interpretar las reformas del Estado y la gestión pública en las últimas décadas, sino también evaluar críticamente sus efectos sobre la legitimidad, la capacidad de implementación y la relación entre el Estado y la sociedad. En América Latina, donde conviven tradiciones weberianas con intentos de modernización gerencial, esta reflexión resulta clave para diseñar

estructuras administrativas que respondan a los desafíos contemporáneos de gobernanza.

A lo largo del tiempo, los distintos modelos burocráticos han buscado orientar el diseño y la operación de las administraciones públicas, cada uno con sus propios valores, supuestos teóricos y propuestas organizativas. El cuadro siguiente presenta una comparación entre tres enfoques paradigmáticos que han marcado el pensamiento y la práctica de la gestión estatal: la burocracia weberiana, el Nuevo Management Público (NMP) y el Nuevo Servicio Público (NSP).

El primero, de inspiración legal-racional, se centra en la estabilidad, la profesionalización y el cumplimiento normativo. El segundo, surgido en el contexto neoliberal de los años 80, propone trasladar herramientas del management privado al sector público, priorizando la eficiencia, los resultados y la competencia. El tercero, formulado por Robert y Janet Denhardt (2007), ofrece una respuesta normativa al gerencialismo, reivindicando el rol de la administración pública como promotora del interés general, la participación ciudadana y la deliberación democrática; subrayando que los servidores públicos no deben «conducir» a los ciudadanos como clientes, sino «servirlos» como actores políticos democráticos.

La comparación permite visualizar no solo las diferencias estructurales entre estos modelos, sino también sus principios rectores, sus promesas y sus límites. En especial, revela cómo cada uno interpreta la relación entre el Estado y la ciudadanía, la naturaleza de la rendición de cuentas y el sentido mismo de la acción pública. Este análisis resulta clave para pensar el presente y el futuro del Estado en contextos como el latinoamericano, donde conviven demandas de eficiencia, equidad y legitimidad democrática.

Cuadro comparativo: burocracia weberiana vs. Nuevo Management Público (NMP) vs. Nuevo Servicio Público (NSP)

Dimensión	Burocracia Weberiana	Nuevo Management Público (NMP)	Nuevo Servicio Público (NSP)
Valores rectores	Legalidad, imparcialidad, equidad, estabilidad institucional, neutralidad	Eficiencia, competitividad, orientación al cliente, flexibilidad, logro de resultados	Democracia, participación, servicio público, diálogo, ciudadanía activa
Fundamento teórico	Dominación legal-racional (Weber); reglas impersonales y procedimientos formales	Management privado, economía neoclásica, teoría de la elección pública	Teoría democrática, deliberación pública, ética cívica
Objetivo principal	Cumplimiento normativo, estabilidad administrativa, trato igualitario	Maximizar eficiencia y resultados, minimizar tamaño del Estado	Fortalecer la democracia, servir al ciudadano como actor político, promover el bien común
Estructura organizativa	Jerarquía vertical, funciones definidas, reglas estables de mérito y carrera	Agencias, contratos, estructuras flexibles y descentralizadas	Estructuras abiertas, colaborativas, orientadas a redes participativas
Relación con el ciudadano	Sujeto de derechos, tratado con equidad ante la ley	Cliente o usuario, foco en satisfacción y elección	Ciudadano activo, copartícipe en la definición del interés público
Rendición de cuentas	Control jerárquico, supervisión interna, responsabilidad administrativa	Indicadores, benchmarking, <i>accountability</i> orientada a resultados	<i>Accountability</i> horizontal, transparencia deliberativa, construcción colectiva de legitimidad
Estilo de liderazgo	Autoridad formal, liderazgo administrativo	Liderazgo gerencial, orientado a metas e innovación	Liderazgo facilitador, ético, promotor de procesos participativos
Innovación y cambio	Conservador; cambio normado y controlado	Cambio constante, innovación técnica, mejora continua	Innovación como co-creación; cambio guiado por valores públicos y demanda ciudadana
Problemas frecuentes	Rigidez, lentitud, sobrerregulación, burocratización excesiva	Fragmentación, inequidad, captura tecnocrática, despolitización de lo público	Dificultad para implementación concreta, dependencia de contextos institucionales democráticos sólidos
Brecha carga-capacidad	Carga proporcional a la capacidad instalada	Sobrecarga por metas e indicadores sin fortalecimiento institucional	Riesgo de frustración institucional si no hay condiciones para la deliberación real

Dimensión	Burocracia Weberiana	Nuevo Management Público (NMP)	Nuevo Servicio Público (NSP)
Ejemplos típicos	Administración federal alemana, Servicio Civil chileno, Receita Federal do Brasil	Reformas en Reino Unido (Thatcher), Nueva Zelanda, políticas del BID/OCDE en los años 90	Iniciativas de gobierno abierto, presupuestos participativos, oficinas de innovación cívica
Mirada actual (2020s)	Parcial revalorización por confiabilidad y profesionalismo ante crisis	Revisión crítica por su escaso anclaje normativo y su impacto desigual	Renovado interés en contextos de crisis de legitimidad y fatiga institucional

¿Qué es la brecha carga-capacidad?

La brecha carga-capacidad (*burden-capacity gap*) se refiere al desajuste creciente entre la cantidad de tareas, normas, programas o políticas que se asignan a la administración pública (carga), y los recursos humanos, técnicos y organizacionales disponibles para implementarlas eficazmente (capacidad).

Este desbalance puede generar efectos perversos: burocracias sobreexigidas, respuestas simbólicas o formales, deterioro de la calidad del servicio, y una mayor distancia entre lo que se promete en el discurso político y lo que realmente se ejecuta. Como advierten Fernández-i-Marín et al. (2024), esta brecha puede convertir una burocracia weberiana en una burocracia «kafkiana», atrapada en su propia complejidad normativa sin capacidad operativa suficiente.

Ejemplos

Los modelos de burocracia no son construcciones puramente teóricas: se han materializado, con distintas variantes y grados de fidelidad, en múltiples experiencias administrativas a lo largo del tiempo y el espacio. Comprender sus aplicaciones concretas ayuda a visualizar sus fortalezas, límites y formas de adaptación a contextos diversos.

El modelo weberiano encuentra una expresión emblemática en la administración federal de Alemania. Este sistema se caracteriza por su fuerte apego a la legalidad, la estabilidad institucional y una cultura administrativa basada en el mérito y la carrera profesional. La selección de personal se realiza mediante concursos públicos rigurosos, y las decisiones administrativas deben estar cuidadosamente fundamentadas

en normas escritas. Esta orientación hacia la imparcialidad y la previsibilidad ha sido históricamente valorada como un pilar de legitimidad y profesionalismo estatal.

En América Latina, algunas instituciones también han replicado rasgos del modelo weberiano. Por ejemplo, el Servicio Civil de Chile, especialmente tras las reformas impulsadas en los años 2000, ha logrado construir una burocracia técnica profesionalizada con criterios meritocráticos en su alta dirección pública. Del mismo modo, la Receita Federal do Brasil, encargada de la administración tributaria, es reconocida por su estabilidad, su autonomía relativa y su capacidad técnica, características que remiten al ideal burocrático racional-legal.

En contraste, el Nuevo Management Público (NMP) se desarrolló como una alternativa orientada a resultados y eficiencia. Su implementación más paradigmática se dio en el Reino Unido durante los años de gobierno de Margaret Thatcher (1980–1990), cuando se introdujeron reformas profundas en la administración pública: creación de agencias ejecutivas separadas de los ministerios, contratos de gestión, medición de desempeño mediante benchmarking y una lógica de cuasi-mercados. Estas herramientas buscaban reducir el tamaño del Estado, aumentar la productividad y reconfigurar la relación entre el Estado y los ciudadanos, vistos ahora como clientes.

En América Latina, muchas de estas prácticas fueron adaptadas en el marco de las reformas del Estado impulsadas por organismos multilaterales durante los años 90. Por ejemplo, en Argentina, se aplicaron contratos de gestión en algunas agencias del Estado nacional, se avanzó en la descentralización de funciones y se promovió la evaluación por resultados. En México, se impulsaron programas de mejora regulatoria y gerenciamiento por indicadores, como parte del Programa de Innovación Gubernamental. En ambos casos, sin embargo, la falta de condiciones institucionales sólidas y la debilidad en la rendición de cuentas limitaron el alcance real del modelo.

Estos ejemplos muestran que, en la práctica, ningún país adopta un modelo de manera pura: la realidad administrativa suele ser el resultado

de ensamblajes, tensiones y experimentaciones. En contextos latinoamericanos, donde coexisten tradiciones legalistas, demandas de eficiencia y déficits de legitimidad, la discusión sobre los modelos de burocracia sigue siendo central para pensar un Estado eficaz y democrático.

Relación con otros conceptos

El análisis de los modelos de burocracia dialoga de manera transversal con múltiples conceptos desarrollados en este libro. Por un lado, resulta inseparable de la reforma del Estado, ya que buena parte de las transformaciones impulsadas desde los años noventa giraron en torno al reemplazo o la reinterpretación de los principios burocráticos tradicionales a partir de nuevas lógicas de gestión. En ese marco, la comparación entre modelos permite entender cómo ciertas reformas apuntaron a introducir mecanismos gerenciales, mientras que otras reivindicaron el valor de estructuras administrativas estables y profesionalizadas.

Asimismo, la reflexión sobre burocracias se vincula estrechamente con el concepto de gobernanza, en tanto la transición desde estructuras jerárquicas hacia formas más flexibles, colaborativas y orientadas a resultados ha reformulado los modos de acción estatal. Este proceso suele incluir fenómenos como la agencificación, es decir, la creación de organismos con autonomía operativa para implementar políticas públicas bajo nuevas reglas de responsabilidad.

El debate entre burocracia clásica y NMP también incide en el análisis del *accountability* o rendición de cuentas. Mientras que el modelo weberiano descansa en controles jerárquicos internos, el NMP propone esquemas más orientados al control externo por desempeño. Esta discusión remite a la necesidad de equilibrar transparencia, legitimidad y eficacia.

Además, este concepto dialoga con el estudio de la capacidad administrativa, ya que distintos modelos suponen diferentes estrategias para formar, retener y motivar al personal público. También se relaciona con la evaluación de políticas públicas, que en los marcos del NMP se convierte en una herramienta clave para la toma de decisiones basadas en evidencia.

Los modelos de burocracia permiten pensar críticamente la profesionalización del servicio civil, el estilo de liderazgo público, y los actuales esfuerzos por construir modelos híbridos que combinen legalidad, innovación y orientación a resultados. Estas discusiones adquieren una relevancia particular en América Latina, donde las trayectorias institucionales están marcadas por tensiones entre tradición normativa y exigencias de reforma.

Además, el enfoque del Nuevo Servicio Público (NSP) establece puentes con conceptos como democracia deliberativa, ética pública, políticas centradas en la ciudadanía y gobierno abierto. Su énfasis en la coproducción de valor público dialoga directamente con las nociones de transparencia, participación ciudadana y legitimidad democrática.

Críticas y debates

A lo largo de las últimas décadas, la expansión del Nuevo Management Público (NMP) ha generado una intensa producción académica que no solo analizó su difusión, sino también sus límites, contradicciones y efectos no deseados. Una de las primeras críticas proviene de su ambigüedad conceptual. Como advierte R. A. W. Rhodes, el NMP no constituye un paradigma coherente ni estructurado, sino más bien un conjunto heterogéneo de recetas, muchas veces contradictorias entre sí, que fueron aplicadas de forma diversa según el contexto institucional, político y cultural. Esta falta de sistematicidad teórica ha permitido su uso como discurso reformista sin que necesariamente se cumplan sus promesas de transformación efectiva.

A esta ambigüedad se suma la crítica al llamado «gerencialismo vacío». Diversos autores, como Pont Vidal (2016), han cuestionado que la adopción acrítica del NMP implica sustituir la lógica del derecho público por una racionalidad utilitarista, centrada en la eficiencia y el rendimiento medible. Esta perspectiva reduce la gestión pública a una administración de recursos bajo criterios privados, desdibujando el sentido de lo público y erosionando los principios de equidad, justicia y deliberación que debieran regir la acción estatal.

Otra advertencia importante es la referida a la brecha entre carga y capacidad. Fernández-i-Marín et al. (2024) muestran cómo, en numerosos

casos, las reformas inspiradas en el NMP han multiplicado las responsabilidades de los organismos públicos —exigiéndoles más indicadores, más reportes, más contratos de gestión— sin aumentar proporcionalmente sus capacidades técnicas, humanas o presupuestarias. Esta asimetría genera lo que los autores denominan una «sobrecarga kafkiana»: un aparato estatal atrapado en una maraña de exigencias que excede su margen de maniobra operativo y afecta tanto la efectividad como la motivación interna.

El enfoque del NMP también ha sido objeto de crítica por su concepción limitada del *accountability*. Como señalan Ochoa Henríquez y Montes de Oca (2004), si bien el modelo enfatiza la rendición de cuentas basada en resultados, lo hace desde una lógica gerencial centrada en la supervisión técnica, dejando de lado mecanismos más sustantivos de control democrático, como la participación ciudadana, el control social o la transparencia deliberativa. Esto puede llevar a una visión reduccionista del control, donde cumplir con metas numéricas reemplaza el debate sobre la calidad y el sentido de las políticas públicas.

Frente a estas limitaciones, varios autores han propuesto avanzar hacia modelos híbridos. Investigadores como Longo (2020), Pont Vidal (2016) y Blutman y Cao (2012) coinciden en la necesidad de superar la dicotomía entre burocracia tradicional y NMP mediante enfoques que combinen lo mejor de ambos mundos: la estabilidad institucional y profesionalización propias del modelo weberiano, con la flexibilidad, innovación y orientación al valor público que propone la gestión moderna. Estos modelos buscan un equilibrio dinámico que permita responder con sensibilidad democrática a los desafíos contemporáneos.

En esta misma línea, Robert y Janet Denhardt (2007) propusieron una alternativa conceptual al NMP conocida como Nuevo Servicio Público (NSP), que desplaza la metáfora del ciudadano como cliente y del Estado como empresa. Desde esta perspectiva, los funcionarios públicos no deben «conducir» (*steer*), como sugería el NMP, sino «servir» (*serve*), facilitando procesos de deliberación democrática y construcción colectiva del interés público. El NSP enfatiza valores como la participación, la rendición de cuentas horizontal y el compromiso con la ciudadanía como actor político, no solo como consumidor de servicios. Esta propuesta recupera el *ethos*

público como una dimensión central del quehacer administrativo, y aporta una mirada normativa que dialoga con los desafíos de legitimidad y gobernanza en América Latina.

Resulta imprescindible considerar la crítica regional. El *Handbook of Public Management in Latin America and the Caribbean* (Aristigueta & Ramírez de la Cruz, 2025) ofrece una mirada específica sobre cómo el NMP fue introducido en América Latina, muchas veces por presión de organismos multilaterales o como parte de paquetes de reformas estructurales, sin que existieran las condiciones institucionales mínimas para su implementación exitosa. Esta adopción superficial generó cambios formales sin capacidad transformadora real, y en muchos casos profundizó desigualdades o debilitó el rol estratégico del Estado.

Estas críticas no implican desechar el modelo gerencial, sino entenderlo en su justa medida: como un conjunto de herramientas que pueden aportar a la modernización estatal, pero que deben ser adaptadas, contextualizadas y combinadas con principios más amplios de equidad, legalidad y participación democrática.

Conclusión

La contraposición entre la burocracia weberiana, el Nuevo Management Público y el Nuevo Servicio Público no es solo una discusión teórica: expresa una tensión estructural que atraviesa las prácticas, discursos y reformas de la administración pública contemporánea. Ambos modelos representan lógicas distintas —y a menudo opuestas— sobre cómo debe organizarse el aparato estatal, qué principios deben guiar su funcionamiento y cuál debe ser la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Lejos de tratarse de una elección binaria o excluyente, el verdadero desafío está en comprender las fortalezas, limitaciones y condiciones de aplicabilidad de cada modelo. La burocracia clásica ha demostrado ser una herramienta fundamental para garantizar estabilidad, legalidad, previsibilidad y equidad en la acción pública. Su énfasis en la profesionalización, la carrera administrativa y la obediencia al marco legal ha sido clave para construir legitimidad institucional en contextos de desarrollo estatal temprano.

Por su parte, el NMP ha aportado herramientas de gestión útiles para enfrentar escenarios de complejidad creciente, presión fiscal y demandas ciudadanas más exigentes. La orientación a resultados, el uso de indicadores, la evaluación de desempeño y el liderazgo innovador han permitido introducir nuevas dinámicas en estructuras que a menudo tendían a la rigidez.

Sin embargo, ambos modelos presentan riesgos cuando se aplican sin adaptación crítica: el weberiano puede derivar en burocracias inertes o autorreferenciales; el gerencial puede caer en un utilitarismo tecnocrático que desdibuja el interés público y excluye a los sectores más vulnerables. La experiencia latinoamericana ha mostrado con claridad estas tensiones: reformas que intentaron importar el NMP sin fortalecer previamente la capacidad institucional, y sistemas legales que, en su afán por garantizar formalidad, terminaron generando trámites opacos e ineficientes.

En este escenario, cobran protagonismo los llamados modelos híbridos, que no se limitan a combinar elementos de la burocracia weberiana y del Nuevo Management Público (NMP), sino que también integran principios del Nuevo Servicio Público (NSP), tales como el liderazgo ético, la deliberación democrática y la orientación al bien común. Esta hibridación no persigue una síntesis ideal ni un equilibrio abstracto, sino la construcción de arreglos institucionales contextualmente viables, capaces de articular eficiencia administrativa, equidad procedimental y compromiso ciudadano. Lejos de rechazar el derecho administrativo o la tradición burocrática, estos enfoques los complementan con herramientas de gestión contemporánea, mecanismos de participación efectiva, innovación tecnológica y una renovada preocupación por el valor público. No obstante, su puesta en práctica requiere condiciones exigentes: voluntad política, recursos sostenibles, capacidades estatales fortalecidas y una ciudadanía activa que interpela al Estado no solo por su desempeño, sino también por su legitimidad. Condiciones no siempre presentes en las realidades latinoamericanas.

Pensar los modelos de burocracia no es una tarea del pasado. Es una herramienta analítica imprescindible para diseñar administraciones públicas capaces de sostener la democracia, resolver problemas complejos

y construir legitimidad en tiempos de desconfianza social. El futuro del Estado, especialmente en América Latina, dependerá en gran medida de nuestra capacidad de imaginar y construir formas de gestión pública que sean a la vez eficientes, justas y democráticamente sólidas.

Bibliografía

- Aristigueta, M. P., & Ramírez de la Cruz, E. E. (Eds.). (2025). *Handbook of public management in Latin America and the Caribbean*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035317684>
- Bevir, M., Rhodes, R. A. W., & Weller, P. (2003). Traditions of governance: Interpreting the changing role of the public sector. *Public Administration*, 81(1), 1–17.
- Blutman, G., & Cao, H. (2012). Continuidades y rupturas en las ideas sobre reforma y modernización del Estado. *Revista Aportes*, (30), 15–43.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering* (Expanded ed.). M.E. Sharpe.
- Estévez, A. M. (2001). *Una comparación entre la teoría del Nuevo Management Público y la teoría de la Calidad Total*. Ediciones Cooperativas.
- Fernández-i-Marín, X., Knill, C., Steinbacher, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic quality and the gap between implementation burden and administrative capacities. *American Political Science Review*, 118(3), 1240–1260.
- Longo, F. (2020). Gobernanza pública para la innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (76), 39–56.
- Ochoa Henríquez, H., & Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de cuentas en la gestión pública: Reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 455–472.
- Pont Vidal, J. (2016). Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (16), 7–35.

85 Buropatologías

Por Alejandro M. Estévez

Este concepto permite sistematizar un campo de estudio en plena expansión, cada vez más presente en la literatura contemporánea sobre gestión pública. Reconocer, clasificar y analizar las disfuncionalidades que afectan a las burocracias permite no solo entender mejor el funcionamiento del Estado, sino también avanzar en propuestas concretas de mejora institucional. Su inclusión en este libro responde, por tanto, a la necesidad de nombrar y tipificar fenómenos persistentes que deterioran la acción estatal, para así contribuir a su diagnóstico y eventual superación.

Definición

Las buropatologías son las disfuncionalidades o enfermedades que afectan el funcionamiento de las burocracias en la administración pública. Se expresan en prácticas y lógicas que generan ineficiencia, rigidez, captura institucional, corrupción y pérdida de la capacidad estatal para cumplir sus fines. Son el resultado de distorsiones estructurales, normativas y culturales que terminan alejando a las organizaciones públicas de sus objetivos y deteriorando la confianza ciudadana en el Estado (Estévez, 2023).

El concepto tiene su origen en la teoría de Max Weber (1922), quien destacó la racionalidad y eficiencia de la burocracia como forma de organización. Pero Weber también advirtió sobre sus riesgos: el exceso de formalismo, la tendencia a la autoconservación y la posibilidad de que los medios se conviertan en fines. A partir de estas bases, la literatura sobre administración pública fue profundizando en el estudio de distintas enfermedades burocráticas vinculadas a factores políticos, culturales y organizacionales (Osborne & Gaebler, 1992).

Importancia

Estudiar las buropatologías resulta fundamental para entender por qué, en muchas ocasiones, las políticas públicas fracasan o generan más problemas que soluciones. Reconocer estas enfermedades es clave para mejorar la calidad de la gestión pública, optimizar el uso de los recursos y fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Además, diagnosticar las buropatologías permite pensar reformas más realistas y efectivas. Iniciativas como la digitalización de trámites, el gobierno abierto o la profesionalización del empleo público solo pueden tener éxito si se comprenden las dinámicas internas que perpetúan estas disfunciones (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Características y principales enfermedades burocráticas

Las buropatologías presentan una amplia gama de manifestaciones que afectan tanto la estructura como el comportamiento de las burocracias. A continuación, se describen las principales enfermedades identificadas:

Burocratismo o «Red Tape»

Se refiere a la acumulación excesiva de normas, trámites, formularios y controles administrativos que ralentizan la gestión pública y obstaculizan la resolución eficiente de los problemas. Esta patología se manifiesta cuando los procedimientos se convierten en un fin en sí mismo, generando una adhesión mecánica a las formas, en detrimento de los resultados y el sentido práctico de la acción estatal. El burocratismo no solo produce demoras innecesarias, sino que puede desincentivar la innovación, frustrar a los ciudadanos y funcionarios, y debilitar la legitimidad del aparato público. Aunque las reglas son necesarias para garantizar legalidad y equidad, cuando se tornan excesivas, contradictorias o inútiles, pierden su función instrumental y se transforman en un obstáculo para el desempeño estatal.

Ritualismo burocrático

El ritualismo burocrático se produce cuando una organización desarrolla una adhesión excesiva y automática a rutinas y procedimientos, al punto de priorizar su cumplimiento mecánico por sobre la consecución de los objetivos sustantivos de la política pública. En lugar de ser medios para alcanzar fines, los procedimientos se convierten en fines en sí mismos, vaciados de sentido estratégico. A diferencia del burocratismo —que remite al exceso normativo o procedimental en términos estructurales— el ritualismo pone el acento en el comportamiento organizacional y cultural: se trata de una sobreactuación de las rutinas preexistentes, muchas veces sin reflexión crítica ni adaptación contextual. Esta patología fue señalada por Robert K. Merton (1957) como uno de los efectos perversos de la racionalidad burocrática cuando se vuelve rígida, repetitiva y autorreferencial.

El ritualismo no solo ralentiza procesos, sino que puede inmunizar a la organización frente al cambio, desincentivar el pensamiento estratégico y generar una cultura de complacencia donde lo importante es «cumplir con el trámite», más que resolver los problemas públicos.

Desvío de objetivos

Esta patología ocurre cuando una organización pública pierde de vista sus fines fundacionales y comienza a operar en función de objetivos alternativos, generalmente vinculados a su propia preservación institucional. En lugar de trabajar para resolver los problemas públicos que motivaron su creación, la organización concentra sus esfuerzos en sostener su estructura, defender su presupuesto o justificar su existencia, aun si eso implica alejarse de su misión original. El desvío de objetivos puede expresarse en prácticas como la creación innecesaria de nuevas áreas o programas, la multiplicación de informes sin impacto, o la retención de competencias que han perdido sentido. Por ello, el «desvío» alude a una focalización disfuncional, en la que los medios (estructuras, procedimientos, recursos) pasan a ocupar el lugar de los fines sustantivos. Este fenómeno está estrechamente vinculado a otras buropatologías como la autonomización de la burocracia, el ritualismo y el imperialismo burocrático. En todos los casos, el resultado es una pérdida de legitimidad, eficacia y alineamiento entre la acción estatal y las necesidades reales de la ciudadanía.

Imperialismo burocrático

Hace referencia a la tendencia de ciertas agencias públicas a expandir su esfera de acción más allá de su mandato original, con el objetivo de acumular poder institucional, mayores recursos y control sobre nuevas áreas de competencia. Esta lógica de expansión, conceptualizada por Anthony Downs (1967), responde a incentivos internos de autopreservación, prestigio organizacional y búsqueda de relevancia dentro del aparato estatal. El imperialismo burocrático se manifiesta también en la «invasión» de funciones o competencias que originalmente pertenecen a otras burocracias, lo que genera conflictividad intraburocrática y disputas por autoridad, presupuesto o visibilidad. Esta dinámica alimenta la fragmentación institucional y refuerza la formación de «silos burocráticos»: estructuras cerradas, autorreferenciales y poco cooperativas, que priorizan sus propios intereses organizacionales por sobre los objetivos sistémicos del

Estado. Como resultado, se dificulta la coordinación interinstitucional, se multiplica la redundancia administrativa y se compromete la coherencia de las políticas públicas.

Redundancia funcional

Se produce cuando distintas agencias, organismos o niveles del Estado asumen competencias similares o superpuestas, generando duplicación de funciones, solapamientos operativos y malgasto de recursos públicos. Esta patología afecta tanto la eficiencia como la coherencia de la administración pública, al dificultar la coordinación interinstitucional, provocar conflictos de jurisdicción y generar confusión tanto dentro del aparato estatal como entre los destinatarios de las políticas. La redundancia funcional suele emerger como consecuencia del imperialismo burocrático, cuando agencias buscan expandirse más allá de su mandato, o bien de la falta de mecanismos efectivos de articulación y planificación interinstitucional. También puede deberse a reformas fragmentadas, superposición de competencias entre niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) o a una débil conducción estratégica por parte del centro de gobierno. Aunque en algunos contextos se argumenta que cierta redundancia puede generar resiliencia institucional —por ejemplo, frente a fallas de una agencia— su persistencia sistemática debilita la capacidad estatal de actuar con eficacia, reduce la legitimidad del Estado y obstaculiza el monitoreo y la rendición de cuentas. En muchos casos, esta disfunción es mantenida por intereses corporativos o resistencias internas que dificultan la racionalización de estructuras y funciones.

Autonomización de la burocracia

Este fenómeno se produce cuando una organización burocrática desarrolla dinámicas internas, reglas y objetivos propios que la alejan de los fines públicos que justificaron su creación, volviéndose resistente al control político, ciudadano o institucional. En estos casos, la burocracia deja de ser un instrumento al servicio de decisiones democráticamente legitimadas y comienza a operar como un fin en sí misma, priorizando su autopreservación, estabilidad y reproducción interna. Este proceso de autonomización puede manifestarse a través de la opacidad informativa, la captura de funciones estratégicas o la construcción de barreras formales e informales que dificultan la rendición de cuentas. Como resultado,

muchas organizaciones públicas tienden a desvincularse de sus instancias naturales de control, debilitando la gobernabilidad democrática y el principio de responsabilidad administrativa. Puede estar ligada al fenómeno de «desvío de objetivos» u otras patologías burocráticas.

Corrupción y clientelismo

Comprenden el conjunto de prácticas desviadas que distorsionan el uso de los recursos públicos y las decisiones estatales para beneficiar intereses particulares, personales o político-partidarios, en detrimento del interés general. La corrupción puede adoptar múltiples formas —sobornos, desvío de fondos, tráfico de influencias— mientras que el clientelismo se manifiesta en la asignación de bienes, servicios o empleos públicos a cambio de lealtades políticas o favores personales. Ambos fenómenos socavan principios fundamentales de la administración pública como la legalidad, la equidad y la eficiencia, y generan efectos corrosivos sobre la calidad institucional, la gobernabilidad democrática y la confianza ciudadana. Como señala Kaufmann (2005), la persistencia de estas prácticas debilita la legitimidad del Estado y limita su capacidad de generar desarrollo inclusivo y sostenido.

Pantouflage y amakudari

Tanto el pantouflage en Francia como el amakudari en Japón son prácticas que consisten en el traspaso de funcionarios públicos a empresas privadas vinculadas al sector que antes regulaban. Estas transiciones generan serios conflictos de interés y riesgos de captura de las políticas públicas. Un burócrata que ha dedicado décadas al control y análisis de una industria acumula un conocimiento estratégico sobre sus normativas, vacíos legales y dinámicas internas. Precisamente por ese capital técnico y relacional, muchas veces es contratado por las mismas empresas que antes supervisaba. Para mitigar estas situaciones, varios países desarrollados han establecido normativas que restringen o directamente prohíben este tipo de «puertas giratorias».

Agencia capturada

Se denomina «agencia capturada» a una organización pública que ha sido colonizada o cooptada por los intereses particulares del sector o actores que debía regular, supervisar o controlar, perdiendo así su autonomía

funcional y su capacidad de actuar en defensa del interés público. Esta captura puede ser el resultado de vínculos personales, presiones económicas, puertas giratorias, financiamiento indirecto o dependencia técnica, y se manifiesta cuando las decisiones de la agencia favorecen sistemáticamente a los regulados por sobre la ciudadanía. En su forma más extrema, la agencia deja de operar como órgano estatal neutral y se transforma en un instrumento funcional a los intereses privados que debía fiscalizar. Este fenómeno es particularmente problemático en sectores estratégicos como energía, salud, medio ambiente o servicios financieros, donde la captura compromete la calidad, equidad y legitimidad de las políticas públicas.

Burocracia capturante

Se trata de un fenómeno por el cual una burocracia estatal, como resultado de procesos de reforma, privatización o desregulación, termina capturando la organización que antes gestionaba, convirtiéndola de facto en «su empresa». Este patrón ha sido frecuente en países que transitaron del comunismo al capitalismo. En la ex URSS, por ejemplo, Gazprom, la gigantesca empresa estatal de gas y petróleo, fue progresivamente apropiada por los mismos burócratas que la dirigían durante el régimen soviético. De este modo, muchos antiguos apparatchiks mutaron en empresarios. Fenómenos similares se observaron en China tras las reformas iniciadas por Deng Xiaoping en 1978, cuando la transformación de empresas estatales dio lugar a procesos de apropiación formal e informal por parte de quienes las administraban, consolidando nuevas élites económicas con raíces en la burocracia estatal.

Amnesia institucional

Este concepto alude a la pérdida de la memoria histórica dentro de una organización pública, lo que implica olvidar sus propósitos fundacionales, desvirtuar su misión original y reincidir en errores ya cometidos. La amnesia institucional puede tener múltiples causas, entre ellas la corrupción persistente, ineficiencias estructurales o la captura externa por parte de grupos de interés o presión que desvían sus objetivos hacia fines particulares. Como consecuencia, la organización pierde continuidad institucional, capacidad de aprendizaje y legitimidad ante la ciudadanía.

Ceguera organizacional

Se refiere a la incapacidad de una organización para identificar sus propias debilidades, errores o disfuncionalidades. Esta ceguera impide reconocer señales de alarma internas o externas, perpetúa estrategias ineficaces o «áreas intocables» y obstaculiza cualquier intento de mejora o innovación. A menudo se ve reforzada por culturas organizacionales rígidas, lógicas defensivas y una escasa apertura a la crítica o al aprendizaje institucional.

Desfinanciamiento burocrático

Consiste en la reducción progresiva y sistemática de los recursos financieros asignados a las agencias públicas, lo que debilita su capacidad operativa, compromete su funcionamiento cotidiano y deteriora la calidad de los bienes y servicios que ofrecen a la ciudadanía. Este proceso puede responder a decisiones políticas deliberadas, a lógicas de ajuste fiscal o a negligencia institucional, y suele tener efectos regresivos sobre los sectores más vulnerables, al limitar la presencia efectiva del Estado. Suele estar ligada al punto que sigue.

Desprofesionalización de la burocracia

Se refiere a la erosión del componente técnico, meritocrático y profesional dentro de la administración pública, producto del reemplazo de cuadros especializados por personal sin formación adecuada, designado por criterios políticos, clientelares o de lealtad personal. Este proceso impacta negativamente en la calidad del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, ya que debilita la capacidad analítica, la continuidad institucional y la autonomía técnica de los equipos estatales. La desprofesionalización también genera desmotivación entre los funcionarios de carrera, fragmenta saberes acumulados y favorece la improvisación o la subordinación de criterios técnicos a intereses coyunturales. En contextos de alta rotación política o inestabilidad institucional, puede consolidarse como una dinámica estructural difícil de revertir. La solidez del accionar de un Estado, depende fundamentalmente del componente profesional de su burocracia.

Discrecionalismo excesivo o patológico

Se produce cuando los funcionarios públicos ejercen su facultad discrecional de manera abusiva, arbitraria o sin justificación técnica, desviándose

de los principios fundamentales de legalidad, equidad y transparencia que deben regir la administración pública. Este tipo de discrecionalismo, en lugar de responder a criterios de oportunidad administrativa legítima, se convierte en un instrumento de poder personal, favoritismo o manipulación de decisiones públicas, debilitando la confianza ciudadana, afectando la equidad en el acceso a derechos y fomentando prácticas corruptas. Cuando se torna estructural, el discrecionalismo patológico puede reemplazar normas impersonales por decisiones *ad hoc*, erosionando el Estado de derecho y la previsibilidad institucional.

Obsolescencia programática

Se refiere a la persistencia de programas, políticas o estructuras estatales que han perdido su justificación, efectividad o pertinencia, pero que continúan en funcionamiento por inercia institucional, presiones corporativas o razones políticas. Esta patología se manifiesta cuando el Estado mantiene recursos, personal y atención administrativa sobre iniciativas que ya no responden a los problemas actuales, han sido superadas por otras herramientas más eficientes, o carecen de evaluación que justifique su continuidad. La obsolescencia programática es una forma de «zombificación» de la acción pública: programas que ya no producen valor público, pero sobreviven gracias a lógicas burocráticas, intereses partidarios o resistencias al cambio. En muchos casos, se perpetúan porque generan beneficios simbólicos o materiales para ciertos grupos, aunque ya no cumplan con sus objetivos iniciales. Esta patología no solo implica un uso ineficiente de los recursos públicos, sino que también bloquea la innovación, obstaculiza el rediseño de políticas y reduce la capacidad del Estado para adaptarse a nuevas demandas sociales. Para enfrentar esta disfunción, se requiere una cultura organizacional orientada a la evaluación constante, con mecanismos institucionalizados de revisión, cierre o rediseño de programas públicos, así como sistemas de incentivos que no penalicen la decisión de terminar lo que ya no funciona.

Estas patologías no suelen presentarse de forma aislada, sino que muchas veces se combinan y retroalimentan, generando círculos viciosos de deterioro institucional.

Ejemplos

En la práctica, las buropatologías son fácilmente reconocibles en distintos contextos. Por ejemplo, cuando un ministerio exige la presentación de formularios en papel en pleno siglo XXI, estamos ante un caso claro de burocratismo y rigidez normativa.

Durante las privatizaciones de los ferrocarriles en Argentina en la década del noventa, muchos cuadros técnicos de la empresa estatal pasaron a ocupar cargos en las concesionarias privadas, configurando un caso de burocracia capturante donde se mantuvieron lógicas y redes propias del Estado dentro del sector privado.

Fenómenos similares se registraron en Petrobras Distribuidora (Brasil), en la privatización de la electricidad en el Reino Unido o en la reforma de la salud en Colombia, donde el peso de las viejas burocracias siguió moldeando el funcionamiento de las nuevas estructuras.

El pantouflage en Francia y el amakudari en Japón son ejemplos de cómo la porosidad entre el sector público y el privado puede terminar erosionando la ética pública y favoreciendo la captura de ciertas áreas del Estado.

Relación con otros conceptos

Las buropatologías están profundamente vinculadas con el concepto clásico de burocracia desarrollado por Max Weber, particularmente en lo que refiere a la tensión entre racionalidad legal-formal y las desviaciones que pueden surgir en su implementación concreta. Asimismo, se articulan con debates contemporáneos sobre gobernanza, capacidades estatales, transparencia, y rendición de cuentas, en tanto expresan fallas estructurales del aparato estatal para operar de forma eficiente, equitativa y responsable.

Estas patologías también guardan estrecha relación con conceptos como captura institucional, clientelismo, corrupción, silos burocráticos y desviación de objetivos, los cuales explican buena parte de los bloqueos que experimenta la administración pública para cumplir con el interés general.

Por último, muchas reformas impulsadas desde el Nuevo Management Público (NMP), así como la promoción del gobierno digital y el gobierno abierto, pueden entenderse como intentos de remediar o contrarrestar estas disfunciones burocráticas, apostando por un Estado más ágil, transparente y orientado a resultados.

Críticas y debates

El concepto de buropatología, si bien útil como herramienta de diagnóstico y análisis, ha sido objeto de diversos debates académicos. Algunos autores advierten que no toda rigidez o resistencia al cambio debe interpretarse como patológica, ya que en determinados contextos la estabilidad burocrática cumple funciones positivas: garantiza la continuidad de políticas públicas, protege derechos adquiridos y amortigua vaivenes políticos (Peters, 2010).

Otro punto de debate es que ciertas reformas impulsadas para corregir estas disfunciones pueden derivar en efectos contraproducentes, especialmente cuando se promueven desde una lógica de ajuste o reducción indiscriminada del aparato estatal. En estos casos, lejos de resolver problemas, pueden profundizar la fragilidad institucional y debilitar funciones esenciales del Estado.

Asimismo, se ha advertido que la digitalización, sin acompañamiento de cambios organizacionales y culturales, puede replicar o incluso agravar ritualismos previos, produciendo una burocracia digitalizada pero igualmente disfuncional (Cordella & Tempini, 2015).

Por último, existe consenso en que la pérdida del profesionalismo y la desvalorización del conocimiento técnico constituyen una de las manifestaciones más graves de las buropatologías contemporáneas, al socavar la capacidad del Estado para planificar, implementar y evaluar políticas de manera informada y eficaz.

Conclusión

Las buropatologías no deben ser entendidas como anomalías periféricas, sino como síntomas de problemas estructurales, políticos y culturales que afectan el desempeño del Estado. Lejos de tratarse de fallas técnicas

corregibles con soluciones rápidas, muchas de estas disfunciones están enraizadas en lógicas organizativas, intereses corporativos o déficits institucionales que requieren transformaciones más profundas.

Superarlas implica mucho más que modernizar procesos o introducir nuevas tecnologías: exige una apuesta decidida por la profesionalización del empleo público, el fortalecimiento de la conducción política estratégica, la evaluación constante de programas y estructuras, y una cultura de gestión orientada al aprendizaje, la transparencia y la responsabilidad.

Entender y visibilizar las buropatologías es, en definitiva, un paso ineludible para avanzar hacia una administración pública más efectiva, legítima y al servicio de los ciudadanos, curiosamente, que tiene muchas de las características enumeradas en la burocracia de tipo profesional de Max Weber. Mejorar la burocracia es sinónimo de profesionalización.

Bibliografía

- Cordella, A., & Tempini, N. (2015). *E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery*. *Government Information Quarterly*, 32(3), 279–286. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.005>
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Little, Brown.
- Estévez, A. M. (2023). *Buropatologías o enfermedades burocráticas* [Presentación de clase, Doctorado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA].
- Kaufmann, D. (2005). *Myths and realities of governance and corruption*. World Bank Institute.
- Merton, R. K. (1957). *Social theory and social structure*. Free Press.
- OCDE. (2016). *Gobierno abierto: El contexto global y el camino a seguir*. OECD Publishing.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration*. Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – Into the age of austerity* (4.ª ed.). Oxford University Press.
- Weber, M. (1922). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 12

Políticas públicas y sus procesos

86 Políticas públicas

Por Alejandro M. Estévez

Definición

Las políticas públicas pueden definirse como un conjunto de decisiones interrelacionadas, sostenidas en el tiempo, que expresan la voluntad de una autoridad pública para resolver problemas considerados relevantes por parte del Estado y de la sociedad. Estas decisiones pueden adoptar múltiples formas e implican tanto acciones como inacciones, ya que también la omisión puede constituir una estrategia de intervención.

En este sentido, una definición clásica y ampliamente citada es la de Thomas Dye, quien sostiene que una política pública es «todo aquello que los gobiernos deciden hacer o dejar de hacer» (Dye, 1972). Esta formulación destaca que las políticas no se agotan en su dimensión activa o visible: también existe política pública cuando el gobierno opta por no intervenir, por ejemplo, al no regular un mercado estratégico, no garantizar derechos, o no responder ante una demanda social. Reconocer esta dimensión inactiva o implícita permite analizar los efectos de las decisiones gubernamentales tanto por su presencia como por su ausencia, ampliando el campo de estudio más allá de los programas formales.

Desde una perspectiva organizacional, Jenkins (1978) define las políticas públicas como «un conjunto de decisiones interrelacionadas que abordan un problema específico y que son formuladas e implementadas por un actor político legítimo». Esta definición pone el acento en la secuencia de decisiones coherentes, tomadas por autoridades reconocidas, para enfrentar problemáticas sociales.

Más allá de su dimensión técnica, las políticas públicas constituyen también un campo de disputa política, donde actores diversos —estatales y no estatales— negocian significados, recursos y soluciones posibles. Subirats (1992) sostiene que analizar políticas públicas implica comprender la interacción entre estructuras institucionales, capacidades estatales, intereses sectoriales, contextos culturales y trayectorias históricas. En este marco, resulta pertinente considerar que los problemas públicos no

existen como hechos objetivos previos a la intervención estatal, sino que son construcciones sociales atravesadas por discursos, valores y relaciones de poder (Fischer, 2003; Roe, 1994).

Desde esta óptica interpretativa, el análisis de políticas públicas requiere una aproximación multidisciplinaria, que articule enfoques institucionales, racionales, críticos y simbólicos. En lugar de asumir que toda política es la aplicación neutral de soluciones técnicas, se propone entenderlas como narrativas estructuradas que configuran lo que puede y debe hacerse en determinado momento, a través de relatos con protagonistas, tramas, valores morales y visiones del mundo (Shanahan, Jones & McBeth, 2018).

Importancia

Las políticas públicas cumplen una función esencial en la organización y conducción de la sociedad. Son instrumentos centrales del Estado moderno que permiten estructurar respuestas ante problemas sociales complejos, organizar la vida colectiva, articular intereses divergentes y distribuir recursos materiales y simbólicos. Su importancia no radica únicamente en su capacidad para resolver problemas, sino también en su potencial para redefinir prioridades sociales, reforzar derechos ciudadanos y moldear identidades colectivas.

En términos sustantivos, las políticas públicas responden a necesidades sociales en áreas como salud, educación, seguridad y medio ambiente, lo que las convierte en herramientas clave para la solución de problemas colectivos. También funcionan como instrumentos de gobernabilidad, en tanto permiten a los gobiernos orientar el desarrollo económico y social, gestionar conflictos y consolidar la legitimidad institucional. En contextos democráticos, además, constituyen un vínculo fundamental entre el mandato político y la acción estatal: la legitimidad de un gobierno no se agota en la elección, sino que se construye y renueva a través de políticas eficaces, equitativas y socialmente significativas.

Asimismo, las políticas públicas operan como mecanismos de redistribución, tanto en sentido económico como territorial y simbólico. A través de regulaciones, programas sociales e intervenciones específicas, pueden contribuir a reducir desigualdades estructurales o, por el contrario,

profundizarlas, dependiendo del modo en que se diseñan, los intereses que las estructuran y los efectos que producen. Como señala Gervasoni (2022), en federaciones como la argentina, el diseño de políticas públicas puede tener efectos redistributivos regresivos o progresivos entre regiones, según el grado de equidad territorial que logren alcanzar.

Finalmente, las políticas públicas deben ser entendidas también como espacios de interacción política. En su formulación e implementación intervienen múltiples actores —desde gobiernos y burocracias hasta organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y empresas privadas— que disputan recursos, interpretaciones y prioridades. Esta dimensión complejiza aún más su análisis, pero resulta esencial para comprender el modo en que las políticas se construyen y operan en la práctica (Estévez 2014a, b).

Características

Las políticas públicas presentan un conjunto de características que condicionan su diseño, implementación y evaluación. En primer lugar, su carácter multidimensional implica que integran simultáneamente dimensiones políticas, económicas, jurídicas, administrativas y socioculturales. Esta complejidad requiere enfoques analíticos interdisciplinarios y estrategias de intervención que articulen distintos factores y niveles de decisión.

Asimismo, son fenómenos intergubernamentales e intersectoriales, ya que suelen demandar coordinación entre múltiples niveles del Estado —nacional, provincial y municipal— y entre sectores con competencias diversas. Esta articulación institucional no siempre es sencilla y constituye uno de los principales desafíos de gobernabilidad en sistemas federales o altamente fragmentados.

Otro rasgo distintivo es su dinamismo. Las políticas públicas no son estructuras estáticas, sino procesos en evolución, sensibles a los cambios en el contexto político, la irrupción de nuevos actores, la transformación de las agendas o la emergencia de nuevas problematizaciones sociales. La adaptabilidad y la capacidad de revisión continua son elementos clave para preservar su eficacia, legitimidad y pertinencia (Estévez, 2014c).

Además, se caracterizan por ser controversiales.. Lejos de ser consensuales o meramente técnicas, las políticas públicas suelen constituir espacios de disputa entre actores con visiones contrapuestas sobre los problemas y sus posibles soluciones. Lo que para algunos representa una necesidad de intervención estatal, para otros puede percibirse como una intromisión injustificada o una distorsión del funcionamiento del mercado. En este marco, los procesos de formulación y legitimación conllevan también luchas discursivas por imponer determinadas narrativas, valores y prioridades (Cairney, 2019; Fischer & Gottweis, 2012).

Por último, toda política pública se manifiesta a través de instrumentos concretos, como normativas, subsidios, incentivos fiscales, campañas de concientización o convenios interinstitucionales. La selección y combinación de estos dispositivos define el perfil operativo de la política y refleja tanto su lógica de intervención como su orientación ideológica (Howlett, 2019).

Ejemplos

Algunas políticas resultan paradigmáticas por su rol simbólico o por su carácter innovador. El caso del régimen de promoción de energías renovables (Ley N.º 27 191) representa una política ambiental que articula objetivos de sustentabilidad, desarrollo tecnológico y atracción de inversiones. Sin embargo, no todas las políticas son efectivas: algunas son puramente simbólicas, diseñadas más para producir efectos comunicacionales que para transformar realidades (Edelman, 1971).

Las políticas públicas adoptan múltiples formas, dependiendo del sector, el contexto institucional y la naturaleza del problema abordado. En el ámbito educativo, por ejemplo, la Ley de Educación Nacional N.º 26.206 sancionada en Argentina en 2006 consolidó la obligatoriedad de la educación secundaria y promovió una organización federal del sistema, con responsabilidades compartidas entre la Nación y las provincias. En el campo de la salud, el Programa Remediar —implementado a partir de 2002— facilitó el acceso gratuito a medicamentos esenciales en centros de atención primaria, contribuyendo a reducir las barreras de acceso a servicios básicos.

En el área habitacional, el programa Procrear combinó crédito estatal y desarrollo urbano, orientándose a sectores medios y populares mediante líneas de financiamiento para construcción y adquisición de viviendas. Estos ejemplos muestran distintas formas de intervención estatal con objetivos de inclusión y redistribución.

También existen políticas públicas cuyo principal efecto ha sido simbólico o comunicacional. Un caso paradigmático es la Ley de Responsabilidad Penal Empresaria (Ley N.º 27 401), que si bien introdujo una novedad jurídica relevante, ha tenido una implementación limitada y escasa visibilidad en el sistema judicial, lo que ha suscitado dudas sobre su eficacia real. En el mismo sentido, se han criticado políticas como el «Plan Canje de Autos» o el «Dólar Soja», señalando que priorizan efectos inmediatos y electorales por sobre impactos sostenibles.

Por otra parte, políticas como el régimen de promoción de energías renovables, como ya se mencionó, pueden considerarse innovadoras por su intento de articular objetivos ambientales, tecnológicos y productivos, aunque su ejecución ha sido desigual entre regiones. Estos ejemplos permiten comprender que las políticas públicas no solo difieren en sus objetivos, sino también en su diseño, alcance, efectos y legitimidad social.

Relación con otros conceptos

El análisis de políticas públicas se vincula estrechamente con nociones clave de la administración y la teoría política. En primer lugar, se relaciona con la administración pública (ver entrada: Administración Pública), ya que esta constituye el aparato encargado de implementarlas y traducir las decisiones políticas en acciones concretas.

El concepto de gobernanza (ver entrada: Gobernanza) —entendido como un enfoque que enfatiza la colaboración entre actores estatales y no estatales— permite comprender cómo las políticas se construyen en redes complejas, más allá del modelo jerárquico tradicional del Estado.

Asimismo, existe una conexión directa con el derecho administrativo, ya que muchas políticas requieren marcos legales que habiliten, regulen o restrinjan las intervenciones del Estado (ver entrada: Derecho administra-

tivo y regulación). Por otra parte, la evaluación de impacto (ver entrada: Evaluación de políticas públicas) aporta herramientas fundamentales para medir resultados, valorar la eficiencia en el uso de recursos y proponer ajustes basados en evidencia.

Finalmente, las políticas públicas están profundamente influidas por la capacidad estatal (ver entrada: Capacidad estatal): sin burocracias competentes, información adecuada y voluntad política, incluso los mejores diseños fracasan. La relación entre políticas públicas y capacidad estatal es, por tanto, central para comprender por qué ciertas políticas logran implementarse con éxito mientras que otras se desarticulan en el camino.

Críticas y debates

Las políticas públicas han sido objeto de múltiples debates en la literatura especializada, que advierten sobre tensiones entre su diseño ideal y su funcionamiento real. Uno de los cuestionamientos más clásicos es el relativo a la brecha entre formulación e implementación. Estudios como el de Pressman y Wildavsky (1973) demuestran cómo políticas formalmente correctas pueden fracasar debido a problemas burocráticos, fragmentación institucional o falta de coordinación intergubernamental. Esta dificultad es especialmente aguda en sistemas federales o descentralizados.

Otra crítica se refiere a la captura de las políticas por parte de grupos de interés. En contextos con baja transparencia, instituciones débiles o fuerte dependencia del financiamiento privado, ciertos actores logran incidir de manera desproporcionada en el contenido de las políticas públicas, desviándolas hacia beneficios particulares en detrimento del interés general (Baumgartner & Leech, 1998). Esta dinámica erosiona la legitimidad democrática y reproduce desigualdades de poder en el proceso decisorio.

También se ha señalado la falta de continuidad en muchas políticas públicas. Los cambios de gobierno, especialmente cuando hay alta polarización política, suelen implicar giros abruptos en las prioridades, desarticulando programas en marcha y debilitando la capacidad de evaluación y aprendizaje institucional. En lugar de consolidar políticas de Estado, se reproducen ciclos de reformas y contrarreformas que dificultan el desarrollo sostenido de capacidades públicas.

A estos desafíos se suman críticas al racionalismo tecnocrático, que concibe las políticas como procesos neutros de resolución de problemas mediante evidencia. Autores como Fischer (2003) cuestionan esta visión, proponiendo un enfoque deliberativo que enfatiza la inclusión de saberes locales, la participación ciudadana y la reflexión ética. De manera convergente, el Enfoque Narrativo de Políticas Públicas (Shanahan, Jones & McBeth, 2018) subraya el papel de los relatos en la construcción del sentido de los problemas públicos y en la definición de qué soluciones son vistas como legítimas, deseables o posibles.

Finalmente, enfoques integrados como el propuesto por Sabatier y Weible (2014) permiten comprender la interacción entre actores, coaliciones, creencias y reglas institucionales a lo largo del tiempo. Este tipo de modelos analíticos amplía la capacidad de entender las políticas no solo como decisiones aisladas, sino como procesos dinámicos donde confluyen estructuras, discursos y aprendizajes en competencia.

Comparación entre el enfoque técnico racional y el narrativo interpretativo

Dimensión	Enfoque técnico-racional	Enfoque narrativo-interpretativo
Supuesto central	Las políticas son soluciones a problemas objetivos	Las políticas son construcciones discursivas y simbólicas
Objeto de análisis	Diseño e implementación de políticas según evidencia	Relatos, marcos de sentido, luchas por el significado
Rol de los actores	Expertos y decisores técnicos como principales actores	Actores múltiples que disputan sentidos y legitimidades
Instrumentos analíticos	Modelos costo-beneficio, indicadores cuantitativos	Análisis de narrativas, discursos, marcos cognitivos
Criterio de evaluación	Eficiencia, eficacia, economía	Legitimidad, resonancia simbólica, inclusión
Fortalezas	Permite comparaciones objetivas y evaluaciones rigurosas	Revela dinámicas de poder y significación ocultas
Debilidades	Subestima las dimensiones simbólicas, culturales y políticas	Dificultad para traducirse en criterios operativos claros

Conclusión

Las políticas públicas son instrumentos fundamentales del gobierno para intervenir en la vida social, redistribuir recursos, moldear identidades y canalizar demandas colectivas. Lejos de representar soluciones neutras o automáticas, constituyen procesos complejos en los que confluyen capacidades institucionales, disputas políticas, saberes expertos y narrativas en competencia.

Comprender las políticas públicas exige una mirada que articule dimensiones técnicas y políticas, sin reducirlas a meros dispositivos administrativos. Se trata de prácticas que no solo responden a problemas, sino que también los definen, jerarquizan y resignifican, expresando determinadas visiones sobre el rol del Estado, los derechos ciudadanos y las prioridades del desarrollo.

Promover políticas eficaces, inclusivas y democráticamente legítimas implica fortalecer las capacidades estatales, institucionalizar procesos participativos, garantizar mecanismos de evaluación y fomentar una cultura de deliberación pública. Esto requiere incorporar marcos interpretativos sensibles a la diversidad de voces, valores y saberes presentes en la sociedad. Solo así será posible avanzar hacia políticas públicas que, además de gestionar con eficiencia, amplíen derechos, reduzcan desigualdades y fortalezcan el tejido democrático.

Bibliografía

- Baumgartner, F. R., & Leech, B. L. (1998). *Basic interests: The importance of groups in politics and in political science*. Princeton University Press.
- Cairney, P. (2019). *Understanding public policy* (2.ª ed.). Red Globe Press.
- Dye, T. R. (1972). *Understanding public policy* (1.ª ed.). Prentice-Hall.
- Edelman, M. (1971). *Politics as symbolic action: Mass arousal and quiescence*. Academic Press.
- Estévez, A. M. (2014a). Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub*, (13).
- Estévez, A. M. (2014b). Los modelos de los subgobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas. *Cuadernos de Polipub*, (14).
- Estévez, A. M. (2014c). De las anarquías organizacionales a las agendas de políticas públicas. *Cuadernos de Polipub*, (15).

- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Eds.). (2012). *The argumentative turn revisited: Public policy as communicative practice*. Duke University Press.
- Gervasoni, C. (2022). Federalismo regresivo: Tensiones entre distribución territorial e interpersonal del ingreso en la Argentina. *Revista de Ciencia Política*, 42(1), 25–50.
- Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments* (2.^a ed.). Routledge.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*. St. Martin's Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.
- Roe, E. (1994). *Narrative policy analysis: Theory and practice*. Duke University Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the policy process* (3.^a ed.). Westview Press.
- Shanahan, E. A., Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2018). *The narrative policy framework: Foundations and frontiers*. Palgrave Macmillan.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas.

87 Ciclo de políticas públicas

Por Julián Bertranou

Definición

El ciclo de políticas públicas es un marco analítico/descriptivo de amplia divulgación entre los especialistas, que busca describir las políticas públicas a partir de una secuencia de pasos o momentos por los cuales transcurren. También es conocido como modelo secuencial de políticas públicas (Estévez, 2024). Su origen no está claramente establecido, pero uno de los fundadores de los estudios de políticas públicas, Harold Lasswell (1956), fue pionero en el uso de este marco de análisis, aunque con una impronta especial, más prescriptiva, desde el punto de vista de los roles del gobierno en la producción de políticas, y no descriptiva de la variedad de procesos y actores que intervienen en el transcurrir de las políticas. El ciclo como marco analítico y como observación empírica busca reflejar el hecho de que las políticas públicas recorren una serie de hitos específicos desde el momento en el que una situación se describe como problema objeto de intervención pública, pasando por las decisiones que se toman para enfrentar este problema y para instrumentar estas decisiones, hasta la apreciación que se hace acerca del efecto que la intervención ha tenido sobre el problema que la originó. Estos distintos hitos son comúnmente denominados etapas, aunque es preferible, en el caso de las políticas públicas, utilizar el término de momento, originado en la epistemología de José Samaja (2004).

La idea de ciclo supone que hay una temporalidad inmanente en las políticas en la forma de una serie de eventos ordenados cronológicamente. La idea de temporalidad y secuencialidad es intuitiva y se asienta en un modelo típico de accionar humano: a partir de una reflexión/caracterización de la realidad se pasa a la acción, para luego reflexionar sobre todo este proceso, y eventualmente retroalimentar la secuencia.

Importancia

Este marco analítico, más allá de las críticas recibidas y que serán abordadas en el punto específico, ofrece ventajas desde su relativa sencillez y correspondencia intuitiva. Pero más que nada, ofrece un marco para

analizar fenómenos muy significativos que se producen alrededor de las políticas públicas, jerarquizando instancias decisivas que suelen ser muy influyentes sobre la forma en que se diseñan y ejecutan estas políticas.

En este sentido, visibiliza situaciones clave desde el punto de vista político o técnico como son la formación de la agenda pública (por qué esos y no otros problemas son materia de atención pública), la definición del problema (cómo se «etiqueta» —labeling— y cómo se enmarca técnica y organizacionalmente —framing—), o los modelos de instrumentación de las intervenciones, entre otras instancias.

Características

El ciclo de las políticas públicas suele organizarse en etapas o momentos. La noción de «etapas» remite a una lógica secuencial cerrada, similar a una carrera de ciclismo en ruta: cada fase sucede a la anterior sin posibilidad de retroceso. Sin embargo, esta imagen resulta limitada para describir el dinamismo de una política pública. Por el contrario, la idea de «momento» permite capturar mejor la evolución continua y la interacción simultánea entre procesos políticos y técnicos que caracterizan a cada fase del ciclo. Cada momento incluye una serie de actividades que producen insumos, información o decisiones que se retroalimentan y se actualizan constantemente.

El análisis de los momentos debe considerar que sus productos no son definitivos, sino provisionales y en permanente revisión. Por ejemplo, durante la problematización de una política pública intervienen múltiples actores que utilizan distintas fuentes de información para construir un diagnóstico. Esa definición del problema —producto de ese momento— servirá como base para debatir una posible respuesta, pero al mismo tiempo, seguirá siendo objeto de revisión. Mientras se formula la política, nueva información puede modificar la caracterización del problema original, lo cual impacta sobre las decisiones posteriores. El avance en el diseño o implementación no impide que surjan evidencias o cambios en el entorno que redefinen el problema de partida. Por eso, aunque el ciclo conserva una lógica secuencial, está atravesado por procesos de revisión, reversión o simultaneidad que desafían su linealidad.

En cuanto a los momentos (o etapas, según parte de la literatura), los autores han propuesto diversas formas de organización. Un ejemplo clásico es el de Hogwood y Gunn (1988), quienes identifican nueve fases: Decidiendo decidir (formación de la agenda), Decidiendo cómo decidir (método de decisión), Definición del asunto (formulación del problema), Pronóstico, Fijación de objetivos y prioridades, Análisis de opciones, Implementación, monitoreo y control, Evaluación y mantenimiento, sucesión y terminación. Aunque no incluye explícitamente la adopción de una alternativa, el modelo es valioso por contemplar procesos como la retroalimentación y la finalización de la política, usualmente ausentes en otros enfoques.

Una versión más condensada puede encontrarse en Tamayo Sáez (1997), quien propone cinco fases: *Identificación y definición del problema*, *Formulación de alternativas*, *Adopción de una alternativa*, *Implantación* y *Evaluación de resultados*. En línea con esta tradición, Estévez (2024) organiza el ciclo en cinco etapas: *Agenda*, *Debate*, *Decisión*, *Implementación* y *Evaluación*.

Más allá de las diferencias terminológicas o del grado de detalle entre autores, es posible identificar al menos cuatro momentos fundamentales del ciclo de políticas públicas. Cada uno de ellos puede comprender distintos procesos internos y desarrollarse de forma no necesariamente secuencial:

- **Problematización:** momento político y técnico en el que se visibiliza un fenómeno social como problema público y se definen sus parámetros y causas.
- **Formulación y adopción (decisión):** incluye el diseño y análisis de alternativas, así como la selección y decisión sobre una de ellas.
- **Implementación:** refiere a la puesta en práctica de la política, es decir, su materialización operativa.
- **Evaluación:** abarca tanto el análisis del proceso de implementación como de los resultados alcanzados, así como la toma de decisiones sobre la continuidad, modificación o terminación de la política.

Ejemplos

Existen numerosos estudios de caso que abordan una política desde el punto de vista de todo su ciclo. Un ejemplo de esto es el trabajo de Williner y Martínez (2023) sobre políticas de desarrollo territorial en América Latina. Otro ejemplo es la compilación de Barbero y Bertranou (2019) sobre políticas de transporte en Argentina en la postconvertibilidad.

Mayoritariamente, existen estudios que abordan políticas en alguna o algunas de sus fases. Las antologías de textos clásicos editadas por Luis Aguilar Villanueva (1992a, 1992b; 1993a, 1993b) contienen abordajes de momentos específicos del ciclo. Un ejemplo de estos estudios son los de Barbara Nelson (1992) o Elder y Cobb (1992) sobre la formación de la agenda y la definición del problema, el multicitado trabajo de Allison (1992) sobre toma de decisiones, y los trabajos sobre implementación (Aguilar Villanueva 1993b).

Relación con otros conceptos

Como categoría integradora del campo de las políticas públicas, el concepto de ciclo mantiene vínculos con la totalidad de los conceptos que conforman esta área de estudio. Su articulación no se limita a los términos que describen cada uno de los momentos —como agenda, formulación, implementación o evaluación—, sino que se extiende a nociones estructurales como gestión pública, organizaciones públicas y capacidad estatal. Estas categorías atraviesan todo el ciclo y desempeñan roles diferenciados en cada fase, ya sea como instancias decisorias, operativas o evaluadoras. En este sentido, el ciclo actúa como un marco que permite observar cómo se activan y configuran estas capacidades conceptuales a lo largo del proceso de elaboración y ejecución de una política pública.

Críticas y debates

El concepto de ciclo de políticas públicas ofrece ventajas analíticas importantes para describir el recorrido de una política, especialmente cuando se lo concibe como una secuencia flexible de momentos interrelacionados. Esta flexibilidad reconoce que cada momento es un hito atravesado por procesos dinámicos de producción de información y que requiere ajustes periódicos.

No obstante, el modelo del ciclo —también conocido como modelo secuencial— ha sido objeto de críticas, sobre todo cuando se lo interpreta como una teoría explicativa. Se le cuestiona que no permite comprender por qué ciertos problemas ingresan en la agenda y otros no, por qué se adoptan determinadas decisiones y no otras, o qué impulsa los cambios en el contenido de las políticas públicas. Estas críticas son pertinentes si se le atribuyen funciones explicativas que el modelo nunca pretendió asumir.

En efecto, el modelo del ciclo no es una teoría en sentido estricto, sino una plataforma descriptiva que reconoce la dimensión temporal del proceso de formulación e implementación de políticas. Su utilidad radica en organizar analíticamente las etapas del proceso y facilitar el desarrollo de teorías específicas para cada uno de sus momentos. Ejemplos de estas teorías son el modelo de múltiples corrientes (Multiple Streams Framework) para la etapa de agenda, o el marco de coaliciones promotoras (Advocacy Coalition Framework) para el análisis del cambio y la estabilidad en las políticas. A diferencia del modelo del ciclo, estos marcos sí buscan ofrecer explicaciones causales, aunque también con limitaciones propias.

Conclusión

El concepto de ciclo en las políticas públicas resulta útil para visualizar que estas se desarrollan a lo largo del tiempo, atravesando momentos sucesivos que no siempre se suceden de forma lineal ni unidireccional. Más que una secuencia rígida, el ciclo permite comprender los procesos como fases interconectadas y dinámicas, donde la información, las decisiones y los actores interactúan de forma continua.

Además de su valor descriptivo y analítico, el ciclo también cumple una función prescriptiva: ofrece un marco de referencia que orienta la planificación, implementación y evaluación de políticas desde criterios de racionalidad, evidencia y participación democrática. En este sentido, contribuye a fortalecer las capacidades estatales para tomar decisiones más informadas, transparentes y legítimas.

Bibliografía

Aguiar Villanueva, L. (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar Villanueva, L. (1992b). *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993b). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, G. (1992). Modelos conceptuales. La crisis de los misiles cubanos. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 89–130). México: Miguel Ángel Porrúa. (Trabajo original publicado en 1971)
- Barbero, J. A., & Bertranou, J. (Eds.). (2019). *Las políticas de transporte en la Argentina: Los años de la posconvertibilidad, 2002–2015* (1.ª ed.). Editorial Biblos. (Colección La Argentina Contemporánea).
- Elder, C., & Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 77–104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Estévez, A. M. (2024). Repensando el modelo secuencial de políticas públicas: Reflexiones y hechos estilizados. *Revista Cuadernos del Cedeop*, FCE-UBA, 2(32), 4–23. <https://ojs.economicas.uba.ar/cedeop/issue/view/504>
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1988). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Nelson, B. (1993). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Samaja, J. (2004). *Epistemología y metodología: Elementos para una teoría de la investigación científica*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón & E. Carrillo (Comps.), *La nueva administración pública* (pp. 229–248). Madrid: Alianza Editorial.
- Williner, A., & Martínez, M. F. (2023). *Políticas públicas integrales: El caso de las políticas de desarrollo territorial* (Serie Desarrollo Territorial, N° 22, LC/TS.2023/90). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

88 Implementación de políticas públicas

Por Julián Bertranou

Definición

La implementación o instrumentación de políticas públicas es el momento dentro del ciclo de políticas (ver entrada políticas públicas – ciclo) en el que las intenciones se ponen en marcha o se llevan a cabo. Representa el momento en donde se materializan a través de decisiones y actos útiles, las orientaciones de acción intencionalmente previstas para alterar en alguna forma la realidad (el problema público).

En los estudios de políticas la implementación no mereció en un comienzo la misma atención que los estudios sobre toma de decisiones o diseño de políticas, principalmente porque el momento de la implementación no fue problematizado en tanto espacio que pudiese alterar lo dispuesto en las decisiones de diseño o adopción de una política. En las últimas décadas este sesgo anti-implementación fue abordado y se produjeron múltiples estudios que dieron cuenta de las significativas interacciones y tensiones en torno de la materialización de las decisiones, que confirmaron que en la implementación en general, no se produce una aplicación mecánica de las estipulaciones intencionales de las políticas públicas. Los estudios pioneros de Pressman y Wildavsky (1998) y Bardach (1977) fueron seguidos por otros con focos sectoriales y territoriales, además de conceptuales.

Importancia

La importancia de la implementación es de tal magnitud, que podría preguntarse si se puede denominar políticas públicas a aquellas intenciones que no han sido materializadas, implementadas. En ese sentido, la implementación puede ser tanto un momento del ciclo de las políticas, como la propia y más completa expresión de su mera existencia. De forma ampliatoria podría asumirse que la implementación es la condición necesaria para que una iniciativa sea incluida como política pública, o la propia condición de su existencia como tal.

Lo cierto es que si bien las intenciones alrededor de los objetivos o de las decisiones que se toman tienen en sí un efecto sobre el mapa de actores

alrededor de un tema pública, los principales efectos que se esperan de estas intenciones y decisiones sólo pueden esperarse de su materialización en una diversas de acciones y comportamientos de actores tanto estatales como no estatales.

Si bien todos los momentos y las actividades que los mismos conllevan son parte necesaria de una política, lo cierto es que el momento de la implementación los perfecciona en la medida en que «contiene» en su materialización, tanto la problematización como el diseño de la intervención. En un sentido aristotélico, la implementación es acto, mientras que el diseño es potencia.

Este punto lleva a otra conclusión también importante. En la medida en que la implementación materializa el diseño y lo lleva impreso en las acciones que se llevan a cabo, el cumplimiento (o no) de las metas previstas en una política depende no sólo de la implementación o ejecución propiamente tal, de la implementación como momento con sus especificaciones, sino *que depende también (y a veces, exclusivamente) del diseño y sus supuestos de intervención sobre unos factores para lograr determinados resultados* (Grindle 2009, Linder y Peters 1987).

Características

Uno de los abordajes más frecuentes en el campo de la implementación es el de distinguir entre los enfoques *top-down* y *bottom-up* (Sabatier 1986, Aguilar Villanueva 1996, Matland 1995). Los expositores del primer enfoque son los ya mencionados Pressman y Wildavsky, y Bardach. Para estos autores prima la idea de que el diseño de una política es lo primordial y que la implementación debe acomodarse de una forma de permitir el despliegue de lo estipulado en el diseño. Los autores por supuesto le dan importancia al momento de la implementación, porque en esa instancia «pasan cosas» específicas, pero la problematización de este momento tiene como foco preparar el escenario para evitar demoras o cambios en un diseño que no es foco de un análisis crítico. Los aportes de estos autores enfatizan dimensiones críticas presentes en el momento de la materialización de las políticas, como la dimensión organizacional y administrativa alrededor de lo que Pressman y Wildavsky definen como la «complejidad de la acción conjunta», o como la dimensión político-interactiva en las

relaciones entre los distintos actores presentes en la implementación, que Bardach caracterizó como «juegos».

El segundo enfoque, expresado en trabajos como el de Lipsky (1996) sobre la burocracia del nivel de la calle (*street-level bureaucracy*), sobre diseño retrospectivo (Elmore 1996), sobre el análisis del punto de suministro del servicio (Williams 1982) o sobre macro y micro implementación (Berman 1996), ponen el foco en las condiciones fácticas de implementación, para desde allí, mejorar los modelos de intervención (diseño). El análisis de las condiciones de implementación alerta sobre las capacidades existentes en los organismos públicos en lugar en donde los servicios se proveen.

Otro abordaje posible es el de distinguir las dimensiones que agrupan factores presentes en el momento de la implementación. Pueden distinguirse cuatro dimensiones: política, institucional, organizacional y gerencial. En la dimensión política se incluyen las tensiones entre actores con perspectivas distintas sobre el diseño (y la implementación) de una política. En las políticas, los actores no sólo se confrontan en el momento del diseño y adopción de una iniciativa, sino en el proceso de implementación (Bardach 1977, Ingram 1977, Bertranou, 2024). En la dimensión institucional se analiza el posible efecto de las reglas de juego sobre las condiciones de implementación de una política. En la dimensión organizacional se incluye el análisis de los arreglos de gestión, de la planificación operativa y de las capacidades de las organizaciones intervinientes (Grindle 2009, Isuani 2006). Finalmente, la dimensión gerencial alude a las habilidades de los y las gerentes en la ejecución de políticas para asegurar la continuidad de la implementación, atendiendo contingencias y necesidades de adaptación (Cortázar 2005, 2007).

Otro abordaje interesante es el que han encarado algunos autores como los ya mencionados Grindle (2009) e Isuani (2006), entre otros, identificando factores específicos que inciden de una u otra manera en la implementación. El trabajo de Grindle, al aludir a las dificultades que pueden suscitarse en el momento de la implementación, distingue entre dos problemas: la política pública como problema, a saber, el tipo de política (tipo de bien o servicio que se produce), su grado de complejidad, y las condiciones de viabilidad y sostenibilidad; y el contexto como problema, expresado en

las posibles restricciones políticas, la resistencia de los «perdedores» en el momento del diseño, la existencia de sistemas de toma de decisiones ‘cerrados’ que impiden adaptaciones e innovaciones, y las condiciones de capacidad de las organizaciones, entre otros factores.

Ejemplos

Los ejemplos de aplicación del concepto y de abordajes sobre la implementación de acción públicas, con sus eventuales diferencias respecto del diseño, son innumerables. De la literatura clásica (Pressman y Wildavsky 1998) se extrae el conocido ejemplo un programa federal de promoción del empleo entre las minorías raciales en la costa oeste de Estados Unidos, el que aun contando con apoyo político y disponibilidad de financiamiento representó un fracaso sin precedentes, y todo debido a la propia dinámica que opera en el momento de la instrumentación a la hora de asegurar la colaboración y la coordinación de acciones entre tantos participantes.

De entre los tantos ejemplos, puede mencionarse el trabajo de Isuani (2005) sobre el componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, el trabajo de Rodríguez Gustá (2012) sobre la implementación diferenciada de un programa nacional de transferencia condicionada de ingresos en tres municipios del conurbano bonaerense, el trabajo de análisis política de la implementación por parte de Repetto (2007) y un estudio de caso de implementación de la ley de control de tabaco de Argentina (Bertranou, 2024).

Relación con otros conceptos

La implementación, en tanto momento del ciclo de políticas, se relaciona con todos los momentos en la producción de una política pública determinada (ver Políticas Públicas – ciclo). La implementación materializa intenciones en la forma de diseños, los cuales se relacionan con los problemas sobre los que se ha decidido actuar. Pero a su vez, la implementación visibiliza el diseño y sus supuestos, haciendo posible evaluar los efectos o impactos de una política.

La implementación de políticas requiere capacidades burocráticas y políticas de las organizaciones a cargo, así como de destrezas gerenciales para lidiar con lo contingente, en la forma de obstáculos (im)previstos o

requerimientos de innovación y adaptación local. La implementación de políticas representa la materia central de la gestión pública, y acerca el campo de las políticas con el campo de la gestión.

Críticas y debates

La literatura sobre implementación de políticas, en especial los estudios con foco conceptual, tienden a desarrollar una mirada negativa sobre lo que puede acontecer en el momento de la implementación, que además, se focaliza en los factores políticos u organizacionales que se expresan durante la ejecución. Vale como ejemplo el abordaje de Bardach sobre los «juegos» de la implementación, interacciones entre actores responsables de la ejecución que eventualmente pueden producir algunos cuatro desenlaces, todos negativos: desvío de recursos, distorsión de los objetivos de las políticas, resistencia al control y disipación de energías (Bardach 1977). No deja de haber razones para esperar que puedan manifestarse acciones o interacciones que, por motivos particulares, afecten negativamente la producción de una iniciativa que se esperaba mejorase las condiciones de vida de alguna población. Pero esta mirada exclusivamente negativa sobre lo que puede acontecer en la implementación omite el hecho de que es durante la ejecución que se puede generar un aprendizaje acerca de la pertinencia y factibilidad de una intervención pública para revertir un problema.

Esto lleva a desarrollar una «mirada más positiva» sobre lo que puede acontecer durante la implementación, a saber, un aprendizaje basado en la experiencia práctica de ejecución, donde se ponen en juego la validez de los modelos de intervención, la validez de la evidencia recolectada y la pertinencia de los arreglos de ejecución. La implementación es también uno de los mejores ámbitos de práctica que permiten el aprendizaje, así como la experimentación de adaptaciones y la innovación, en general.

Conclusión

La producción de políticas públicas tiene en la implementación un momento esencial, por diversos motivos. En primer lugar, porque en sentido estricto, tenemos políticas si las mismas se implementan. Si no, se trata de intenciones, las que no dejan de tener alguna influencia en cómo se posicionan los distintos actores y en los análisis acerca de la pertinencia

de estas intenciones respecto de los problemas a los que se dirigen. Pero no son políticas en una forma completa. En segundo lugar, el momento de la implementación engloba a una variedad de factores políticos, organizacionales y gerenciales, que intervienen en la puesta en marcha de las intenciones. La implementación es un ámbito con dinámicas que se desprenden de las instancias propias de la materialización de políticas: adaptaciones, contingencias y capacidades disponibles. También se proyectan en la implementación factores que participaron del diseño: reglas de juego y actores con sus intereses y estrategias. En tercer lugar, el momento de la implementación es uno de los ámbitos de aprendizaje y de innovación que tiene la producción de políticas públicas. En la medida en que se intenta materializar las intenciones, se generan dinámicas que facilitan la innovación y la adaptación a nuevos contextos, y por lo tanto, contribuyen con el rediseño de las intervenciones.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La implementación de las políticas públicas* (Tomo IV, Colección Antologías de Política Pública). México: Miguel Ángel Porrúa. [Estudio introductorio].
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.
- Berman, P. (1996). El estudio de la macro y micro implementación. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (Tomo IV, Colección Antologías de Política Pública). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bertranou, J. (2024). Estudio de caso de la adopción e implementación de la ley de control de tabaco de 2011 en Argentina.
- Cortázar, J. C. (2005). La implementación de los programas sociales como un proceso estratégico y gerencial. *Revista Reforma y Democracia*, (33).
- Cortázar, J. C. (Ed.). (2007). *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elmore, R. F. (1996). Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (2.ª ed., pp. 251-280). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Grindle, M. (2009). La brecha de la implementación. En F. Mariñez Navarro & V. Garza Cantú (Coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*. México: EGAP-CERALE-Porrúa.

- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ingram, H. (1977). Policy implementation through bargaining: The case of federal grants in aid. *Public Policy*, 25(4), 499–526.
- Isuani, F. (2005). Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas del Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002–2003). *Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social* (Nº 7). Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Isuani, F. (2006). Para comprender la distancia entre diseño e implementación: Los condicionantes a la gestión de los programas sociales. II Conferencia Internacional sobre Gestión Social, Porto Alegre, Brasil.
- Isuani, F. (2009). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. *Administración Pública y Sociedad*, (16). Instituto de Investigaciones y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.
- Linder, S., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Policy Studies Review*, 6(3), 459–475.
- Lipsky, M. (1996). Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas. En Q. Brugué & J. Subirats (Eds.), *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP-MAP.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2).
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2007). Una mirada política de la implementación y el desarrollo social... o el complemento a un enfoque gerencial de la implementación. En J. C. Cortázar (Ed.), *Entre el diseño y la evaluación: El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2012). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: La implementación local de un programa de transferencia condicionada. Congreso Latin American Studies Association.
- Sabatier, P. (1986). Top down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21–48.
- Williams, W. (1982). *Studying implementation: Methodology and administrative issues*. Chatham, N. J.: Chatham House.

89 Cadena de valor público

Por Maximiliano Campos Ríos

Definición

La cadena de valor público es un modelo analítico que permite comprender cómo el Estado transforma recursos en bienes, servicios y políticas con impacto en la sociedad. A través de una secuencia lógica de procesos, esta herramienta organiza la acción pública desde la planificación hasta la evaluación de los efectos producidos en el bienestar colectivo. A diferencia de la cadena de valor en el sector privado, orientada a maximizar ganancias, la versión pública busca satisfacer necesidades ciudadanas y promover el interés general.

Este enfoque se basa en la «cadena de resultados», que conecta insumos, actividades, productos, resultados e impactos. Su flexibilidad facilita su aplicación en distintos niveles de gobierno y en diversas áreas de gestión pública, mejorando la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Como modelo de análisis y gestión, contribuye a fortalecer la eficacia de las políticas públicas y la provisión de bienes colectivos.

Importancia

El modelo de la cadena de valor público es clave para vincular las acciones estatales con sus efectos concretos en la sociedad. En primer lugar, proporciona un marco estructurado para analizar políticas públicas, evaluar su coherencia interna y detectar oportunidades de mejora. Además, establece una lógica de intervención orientada a resultados, útil para planificar con base en objetivos claros.

También resulta valioso para promover la rendición de cuentas y la transparencia, ya que permite definir indicadores de desempeño asociados a los resultados esperados y los impactos logrados. De esta manera, ayuda a construir una administración más orientada al ciudadano y más eficiente, sin descuidar principios como la equidad y la sostenibilidad. En contextos de transformación digital, su utilidad se potencia al integrarse con herramientas tecnológicas para la gestión basada en evidencia.

Características

La cadena de valor público se distingue por su visión sistémica y secuencial. Define con claridad los eslabones entre recursos utilizados (insumos), procesos operativos (actividades), productos generados, efectos inmediatos (resultados) y transformaciones duraderas (impactos). Este enfoque facilita el análisis causal de las políticas públicas y su evaluación en términos de valor creado para la sociedad.

Desde el punto de vista metodológico, el modelo integra tanto dimensiones internas de la gestión estatal —como la eficiencia administrativa— como su impacto externo en la ciudadanía. Además, su estructura es adaptable a distintos contextos institucionales, lo que la convierte en una herramienta útil para la planificación, ejecución y evaluación de intervenciones públicas.

Una ventaja adicional es que este modelo se vincula con el enfoque de creación de valor público propuesto por Mark Moore (1995), quien plantea que la legitimidad y efectividad de las políticas públicas dependen de su capacidad para responder a las expectativas ciudadanas en contextos democráticos. En este sentido, la cadena de valor público no solo ordena procesos, sino que ayuda a construir legitimidad política y valor compartido.

Ejemplos

Este modelo tiene múltiples aplicaciones prácticas. Por ejemplo, en la digitalización de trámites públicos, el proceso puede describirse como: inversión en tecnología (insumos), diseño de plataformas digitales (actividades), puesta en línea de trámites (productos), reducción de tiempos de espera (resultados) y mejora en la eficiencia estatal (impactos).

En la provincia de Córdoba, Argentina, se implementó una plataforma de recolección de residuos peligrosos. Allí se partió de la capacitación de actores clave (insumos), el desarrollo de un sistema de monitoreo (actividades), la generación de reportes (productos), una mejora en la gestión ambiental (resultados) y el fortalecimiento de la transparencia y la conciencia ambiental (impactos).

Otro ejemplo relevante es la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) en México, que aplicó este enfoque para mejorar la calidad educativa. La cadena incluyó: recopilación de datos (insumos), capacitación docente (actividades), programas de educación continua (productos), mejora en la formación (resultados) y aumento de las tasas de graduación (impactos).

Relación con otros conceptos

La cadena de valor público se vincula estrechamente con el concepto de valor público, ya que sistematiza cómo el Estado produce beneficios sociales. También guarda relación con la planificación estratégica y la evaluación de políticas públicas, al establecer una lógica secuencial para medir desempeño y resultados.

Además, comparte elementos con la matriz de marco lógico, y su implementación se ve reforzada por los avances en gobierno digital y en el uso de *big data*, facilitando así la creación de ecosistemas digitales de gestión pública. Finalmente, se relaciona con la competitividad del Estado, ya que una administración eficaz contribuye al desarrollo económico y social.

Críticas y debates Pese a sus ventajas, este modelo ha recibido críticas. Una de las más frecuentes es su visión excesivamente lineal, que puede simplificar en exceso la complejidad real de los procesos públicos. La gestión estatal suele estar atravesada por conflictos de intereses, inestabilidad política, escasez de recursos y diversidad de actores, lo cual no siempre encaja con la lógica ordenada del modelo.

Asimismo, medir impactos sociales es un desafío: no todos los efectos son cuantificables, y muchos responden a dinámicas de largo plazo o a factores externos. Por ejemplo, políticas educativas o de salud pueden mostrar impactos años después, lo que dificulta la evaluación con criterios inmediatos.

Otra crítica apunta a la aplicación homogénea del modelo. Si se implementa de manera rígida, puede invisibilizar particularidades locales, culturales o institucionales que condicionan los resultados. Finalmente, una dificultad frecuente es la fragmentación intergubernamental. Cuando

no hay coordinación entre distintos niveles de gobierno o agencias, se pierde continuidad en la cadena, lo que debilita el impacto final.

Conclusión La cadena de valor público es una herramienta poderosa para mejorar la gestión pública. Su estructura facilita la planificación por resultados, fortalece la rendición de cuentas y orienta las políticas hacia la creación de valor social. Sin embargo, para ser efectiva debe aplicarse con flexibilidad, considerando los contextos institucionales, la participación de actores clave y la complejidad inherente al campo estatal.

Se recomienda que los organismos públicos adopten este enfoque no solo como un marco técnico, sino también como una oportunidad para dialogar con la ciudadanía sobre qué significa «crear valor» en democracia. Integrar este modelo con mecanismos de participación y deliberación puede enriquecer su aplicación y fortalecer su legitimidad.

Bibliografía

- Campos Ríos, M. (2023). Cadenas de valor público y ecosistema digital. *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)*.
- Hernández, D. (2015). El modelo de la cadena de valor público y la auditoría gubernamental. *ASAP Revista Institucional*, 54, 1–18.
- Mazucca, S. L., & Munck, G. L. (2020). *A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America*. Cambridge University Press.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: Un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista ASIP*, 80(1), 15–26.

90 Redes colaborativas

Por Mario Helfenstein

Definición

Las redes colaborativas en políticas públicas son estructuras organizativas que reúnen a múltiples actores provenientes del sector público, el ámbito privado y la sociedad civil con el propósito de trabajar en conjunto en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. A diferencia de las estructuras jerárquicas tradicionales, estas redes operan con una lógica de interdependencia y horizontalidad, promoviendo la toma de decisiones compartida y la cooperación entre sus integrantes. Su flexibilidad les permite adaptarse a contextos cambiantes y fomentar la innovación en la gestión pública, facilitando la integración de diversas perspectivas y capacidades en la resolución de problemas complejos (Estévez & Helfenstein, 2024; Agranoff, 2003).

Importancia

El surgimiento y consolidación de redes colaborativas en la Administración Pública ha respondido a la creciente necesidad de articular esfuerzos entre actores diversos para hacer frente a problemáticas que ningún organismo podría resolver de manera aislada. Estas redes han demostrado ser un mecanismo eficaz para fortalecer la gobernanza, mejorar la eficiencia en la gestión pública y fomentar la resiliencia organizacional ante escenarios dinámicos. Además, permiten ampliar el alcance de las políticas públicas, optimizar el uso de recursos y facilitar el aprendizaje organizacional mediante la interacción entre sus participantes. La capacidad de adaptación de estas redes y su enfoque en la cooperación las convierten en una herramienta clave para abordar desafíos contemporáneos en la administración del Estado (Ansell & Gash, 2008; Sørensen & Torfing, 2009).

Las redes colaborativas representan una evolución necesaria en la forma de gestionar políticas públicas complejas. Su capacidad para integrar múltiples perspectivas y recursos las convierte en herramientas potentes para abordar problemas que ninguna entidad podría resolver por sí sola. Como señala Tedesco (2022), la colaboración, más que la competencia, constituye el mecanismo fundamental para el desarrollo de ecosistemas

sostenibles, propiciando estructuras más eficientes, robustas y menos propensas al colapso.

Características

Las redes colaborativas presentan una serie de características distintivas que las diferencian de otras formas de organización en la Administración Pública. En primer lugar, su naturaleza multiactoral y multiescalar permite la integración de organismos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, universidades y empresas en distintos niveles de actuación, desde el ámbito local hasta el internacional. En segundo lugar, su funcionamiento se basa en la toma de decisiones compartida, evitando estructuras rígidas y promoviendo la construcción de consensos. La flexibilidad y capacidad de adaptación de estas redes les permite ajustarse a nuevas condiciones políticas, económicas o sociales sin perder su eficacia. Otro aspecto fundamental es el aprendizaje colectivo y la generación de confianza mutua, lo que facilita la transferencia de conocimientos y fortalece el compromiso de los actores involucrados. Finalmente, las redes colaborativas se caracterizan por tener objetivos comunes bien definidos, orientados a la resolución de problemas públicos mediante el trabajo conjunto y la cooperación (Rice, 2015; Keast, Mandell & Agranoff, 2014).

Las redes colaborativas como sistemas complejos

Desde la perspectiva de la teoría de sistemas complejos, las redes colaborativas pueden entenderse como sistemas adaptativos donde sus componentes interactúan de manera dinámica y no lineal. Como señala Tedesco (2022), todo sistema complejo —ya sea biológico, social o económico— consta de tres componentes fundamentales: los elementos del sistema, las relaciones entre estos elementos y la función o propósito del sistema. En el caso de las redes colaborativas, estos sistemas se caracterizan por generar comportamientos emergentes que no pueden ser explicados simplemente por las propiedades individuales de sus elementos constitutivos, sino por la naturaleza y calidad de sus interacciones.

Centros gravitacionales en redes colaborativas

El concepto de «centros gravitacionales» emerge como un elemento fundamental para comprender la dinámica y el funcionamiento de las

redes y sistemas complejos, especialmente en ecosistemas económicos y redes colaborativas.

Los centros gravitacionales se refieren a organizaciones o actores que juegan un papel predominante en cualquier ecosistema o red. Según Tedesco y Serrano (2019), estos centros se caracterizan por:

- Estabilidad y resiliencia del sistema.

El concepto de centro gravitacional está directamente relacionado con la capacidad homeostática de un sistema complejo. Como señala Tedesco (2022), la madurez de un ecosistema está determinada por su robustez y capacidad de resiliencia, características que se potencian cuando existen múltiples centros gravitacionales en colaboración.

- Distribución de poder y liderazgo.

En sistemas complejos donde el poder no está centralizado sino distribuido, los centros gravitacionales representan nodos de influencia que, en su conjunto, proporcionan estabilidad al sistema. Como mencionan Estévez y Banchero (2020), en redes colaborativas la autoridad está basada más en expertise que en posición jerárquica.

- Flujo de información y recursos.

Los centros gravitacionales funcionan como facilitadores del flujo de información y recursos en el sistema. Según Agranoff (2003), estas organizaciones suelen ser «campeones de la red», tejiendo redes de actores y conectando compartimentos estancos.

Los centros gravitacionales constituyen un elemento conceptual clave para comprender la dinámica, estabilidad y evolución de los sistemas complejos, particularmente en redes colaborativas y ecosistemas económicos. Su identificación y análisis permiten evaluar la madurez del

ecosistema, detectar vulnerabilidades estructurales y diseñar estrategias para fortalecer la colaboración y resiliencia del sistema.

La perspectiva de los centros gravitacionales representa una evolución en el pensamiento sobre sistemas complejos, pasando de un enfoque centrado en organizaciones individuales a uno que reconoce la naturaleza interconectada y colaborativa de los ecosistemas contemporáneos, como las redes colaborativas.

Relación con otros conceptos

Las redes colaborativas están estrechamente vinculadas con otros conceptos fundamentales en la Administración Pública. En el campo de la gobernanza, estas redes constituyen un mecanismo esencial para la articulación entre distintos niveles de gobierno y actores no estatales, promoviendo una gestión más inclusiva y participativa. Desde la perspectiva de la innovación pública, se destacan por su capacidad para generar soluciones adaptativas y creativas a problemas emergentes mediante la sinergia entre sus miembros. Asimismo, en términos de gestión interorganizacional, representan una estrategia efectiva para la coordinación de esfuerzos y la integración de recursos entre entidades con objetivos compartidos, optimizando la eficiencia y efectividad de la acción pública (Provan & Kenis, 2008; McGuire, 2006).

Ejemplos

En Argentina, diversas redes colaborativas han demostrado su impacto en la gestión pública y en la provisión de bienes y servicios. Un caso relevante es la Red de Sistemas de Gestión Académica, que permite la articulación entre universidades para optimizar el acceso de estudiantes y docentes a información académica y administrativa de manera unificada. En el ámbito de la educación superior, la Red de Instituciones de Educación en Administración ha favorecido el intercambio de conocimientos y la implementación de buenas prácticas en la enseñanza de la gestión pública. Otro ejemplo significativo es la Red Municipal contra el Cambio Climático, que reúne a diferentes municipios con el objetivo de diseñar e implementar políticas destinadas a mitigar los efectos del cambio climático a través de acciones conjuntas, capacitaciones y estrategias coordinadas entre gobiernos locales (Estévez, 2023).

Críticas y debates

A pesar de sus ventajas, las redes colaborativas enfrentan una serie de problemas y limitaciones que pueden afectar su funcionamiento y sostenibilidad. Uno de los principales problemas que presentan es la dificultad para coordinar acciones en ausencia de estructuras jerárquicas formales, lo que puede generar conflictos en la toma de decisiones y afectar la coherencia de las estrategias implementadas. Otro desafío recurrente es la evaluación de su desempeño, ya que la multiplicidad de actores y objetivos hace que la medición de resultados no sea siempre sencilla ni objetiva. La sostenibilidad financiera es otro aspecto crítico, dado que muchas redes dependen de financiamiento externo o de acuerdos voluntarios que pueden no ser constantes en el tiempo. Además, la existencia de diferencias en los niveles de poder y recursos entre los actores involucrados puede generar asimetrías que afectan la equidad en la participación y la toma de decisiones (Estévez & Banchero, 2020).

Conclusión

Un aspecto fundamental de las redes colaborativas es su énfasis en la colaboración como mecanismo de funcionamiento. Como señala Mario Bunge (2014), «todo lo que ha impulsado y sigue impulsando el desarrollo de este mundo es más producto de la colaboración que de la competencia». Esta observación subraya la importancia de entender la colaboración no solo como una estrategia operativa sino como un principio ordenador en la dinámica social y política.

Las redes colaborativas han demostrado ser una herramienta esencial para fortalecer la capacidad del Estado en la formulación e implementación de políticas públicas efectivas y adaptables. Su naturaleza flexible y su capacidad para integrar múltiples actores en un esquema de trabajo conjunto les permite abordar problemas complejos de manera innovadora y eficiente. Sin embargo, su éxito depende en gran medida de la existencia de mecanismos de coordinación adecuados, de una evaluación sistemática de sus resultados y de estrategias que garanticen su sostenibilidad a largo plazo. En un contexto donde la cooperación y la integración de recursos son cada vez más necesarias, estas redes representan una vía fundamental para la modernización y mejora de la Administración Pública.

La evidencia presentada por distintos investigadores como Tedesco (2022), Estévez y Banchemo (2020), y Agranoff (2003) sugiere que las estructuras colaborativas, cuando están bien gestionadas, producen resultados superiores a los que podrían lograrse mediante enfoques jerárquicos tradicionales o puramente competitivos. Esto es particularmente relevante en entornos caracterizados por la complejidad de los problemas públicos, la escasez de recursos y la necesidad de integrar diversas perspectivas y conocimientos.

La perspectiva sobre los centros gravitacionales en redes colaborativas representa un avance significativo en la comprensión de los sistemas complejos y su funcionamiento. Esta visión no solo permite una mejor gestión de las redes existentes, sino que también ofrece un marco conceptual para el diseño y desarrollo de nuevas estructuras colaborativas más efectivas y resilientes ante los problemas contemporáneos

Finalmente, el futuro de la administración pública probablemente dependerá cada vez más de la capacidad para establecer, mantener y potenciar redes colaborativas efectivas. El desarrollo de habilidades para la gestión de estas redes, la creación de marcos institucionales que favorezcan la colaboración y la implementación de sistemas de evaluación adaptados a sus características particulares constituyen problemas cruciales que deberán abordarse para aprovechar plenamente su potencial transformador.

Bibliografía

- Agranoff, R. (2003). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Agranoff, R. (2014). Network management behaviors: Closing the theoretical gap. En R. Keast, M. Mandell, & R. Agranoff (Eds.), *Network theory in the public sector: Building new theoretical frameworks* (pp. 299–323). Routledge.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bunge, M. (2014). *Pseudociencia e ideología*. Siglo XXI Editores.
- Estévez, A. M., & Banchemo, G. (2020). Teoría y práctica sobre gerenciamiento de redes: análisis de cuatro casos. *Cuadernos del INAP*, 58. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

- Estévez, A. M., & Helfenstein, M. (2024). Evaluación de redes colaborativas de políticas públicas en Argentina como sistema. *ITBA MIT Review*.
- Keast, R., Mandell, M., & Agranoff, R. (Eds.). (2014). *Network theory in the public sector*. Routledge.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33–43. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00664.x>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Tedesco, M. S. (2022). How and why to study collaboration at the level of economic ecosystems. *D-Lab Working Papers: NDIR Working Paper 03*. MIT D-Lab.
- Tedesco, M., Ochoa, M., Soria, F., Del Campo, O., & Beochot, K. (2022). A proposal to measure the structure of economic ecosystems: A mathematical and complex network analysis approach. Cornell University.

91 Clientelismo

Por Fabiana Machiavelli

Definición

El clientelismo es una práctica político-administrativa mediante la cual los recursos públicos —como empleos, bienes, servicios o favores— son distribuidos por actores con poder a cambio de apoyo político, lealtad o votos. Esta relación es de carácter personal, desigual y recíproco: un «patrón» provee beneficios a un «cliente» que, a cambio, le ofrece subordinación o respaldo, generalmente de tipo electoral (Piattoni, 2001). Aunque suele asociarse a la compra de votos, esta es solo una de sus manifestaciones posibles. En un sentido más amplio, el clientelismo constituye un fenómeno social y político basado en vínculos informales y jerárquicos, donde el acceso a bienes y servicios no se rige por derechos universales, sino por la pertenencia a redes políticas o personales. Se trata de un intercambio particularista que tensiona los principios de igualdad, impersonalidad y ciudadanía plena.

Importancia

El clientelismo tiene una raíz histórica en el patronazgo tradicional, pero se ha adaptado a contextos democráticos modernos, operando como mecanismo de movilización electoral en situaciones de debilidad institucional o pobreza estructural. Es particularmente relevante en democracias recientes, con partidos débiles o escasa oferta programática. Comprender este fenómeno resulta clave para analizar cómo se distorsionan las políticas públicas cuando se subordinan a lógicas de intercambio particularista, debilitando la equidad, la transparencia y la calidad institucional. Además, permite identificar los mecanismos que perpetúan relaciones de poder desiguales y comprometen la construcción de ciudadanía efectiva.

Características

Entre sus rasgos distintivos, el clientelismo establece una relación asimétrica y personalizada, donde el patrón detenta capacidad de distribución de recursos y el cliente depende de su mediación. Este vínculo opera bajo una lógica de reciprocidad desigual: el intercambio de beneficios ocurre en condiciones profundamente desbalanceadas. El acceso a estos

recursos está condicionado, casi siempre, al comportamiento político del cliente, como su adhesión, voto o participación en actos partidarios. A diferencia de la provisión de bienes bajo criterios de universalidad, el clientelismo favorece asignaciones personalistas o partidarias, casi siempre mediadas por la informalidad y los vínculos sociales antes que por derechos establecidos. Esta práctica incluye mecanismos de control del comportamiento electoral a través de promesas de recompensa o castigo, vigilancia en comunidades pequeñas, y redes de lealtad que articulan actores políticos y organizaciones intermedias. Además, puede desplegarse tanto verticalmente —entre ciudadanos y políticos— como horizontalmente —entre niveles de gobierno, agrupaciones sociales o estructuras partidarias—, ampliando así su campo de influencia (Schroter, 2010; González Guerrero, 2023).

Ejemplos

En Argentina, el uso de planes sociales o empleo público como forma de movilizar votantes durante campañas ha sido documentado con detalle (Calvo & Murillo, 2019). En la actualidad, también se observan dinámicas clientelares en el reparto de fondos nacionales hacia provincias, con fines de alineamiento político. En México, el reparto de despensas o servicios médicos por punteros en comunidades rurales representa un caso arquetípico. En países del sudeste asiático o África, el clientelismo adopta formas étnicas o familiares de mediación. En Italia, especialmente en regiones como Calabria o Sicilia, ha existido una articulación estrecha entre clientelismo y criminalidad organizada, donde mafias como la Cosa Nostra o la 'Ndrangheta han actuado como intermediarios políticos, garantizando votos a cambio de favores, protección o beneficios sociales (Sciarrone, 2009).

Relación con otros conceptos

Este fenómeno se conecta estrechamente con otros conceptos del campo de la administración pública. Para Stokes (2007), el patronazgo puede considerarse un subtipo de clientelismo, centrado en la distribución de cargos públicos dentro de redes políticas estructuradas. También guarda relación con el patrimonialismo, ya que ambos implican el uso privado de recursos públicos. Sin embargo, mientras el patrimonialismo se refiere al control del Estado como patrimonio del gobernante, el clientelismo

se enfoca en la relación interpersonal entre patrón y cliente. Contrasta con la noción de ciudadanía plena, donde el acceso a recursos se basa en derechos universales y no en vínculos personales. Asimismo, se opone a la lógica burocrática weberiana, que valora la impersonalidad y la meritocracia. Finalmente, comparte con la corrupción el cruce entre lo público y lo privado, aunque con fines diferentes: mientras la corrupción busca beneficio económico individual, el clientelismo persigue lealtades políticas (González Guerrero, 2023).

Críticas y debates

El clientelismo ha sido objeto de debates intensos tanto en la ciencia política como en la sociología, especialmente respecto de su persistencia en contextos democráticos y su impacto institucional. Una crítica habitual es que prolifera en entornos de pobreza, desigualdad y escasa cobertura estatal, donde los favores sustituyen a los derechos. En estos escenarios, los ciudadanos quedan atrapados en relaciones de dependencia, perdiendo autonomía y debilitando la capacidad deliberativa. Esta lógica refuerza la desigualdad estructural y reemplaza el voto programático por lealtades personales o instrumentales (Stokes, 2005; Hicken, 2011).

Sin embargo, algunos estudios plantean una visión más matizada. Stokes (2005) sugiere que el clientelismo puede actuar como forma de provisión en contextos donde el Estado no garantiza derechos básicos, operando como una solución informal a carencias estructurales. Auyero (2000), por su parte, observa que estas redes pueden ofrecer cierta estabilidad material y simbólica en territorios marcados por exclusión social y alta informalidad. Estas lecturas no justifican el clientelismo, pero lo explican como una forma adaptativa de agencia tanto para políticos como para ciudadanos.

En debates recientes, tres líneas analíticas han ampliado el enfoque. Primero, se destaca la agencia de los clientes, quienes no son siempre actores pasivos: pueden negociar, condicionar o incluso manipular la relación clientelar a su favor (Briquet & Sawicki, 2002). En segundo lugar, se señala cómo programas sociales diseñados como universales pueden ser cooptados con fines clientelares si su implementación depende de intermediarios políticos. Finalmente, Giraudy, Luna y Mazzuca (2021) introducen la noción de clientelismo digital, en el que el uso de datos ciudadanos y

plataformas tecnológicas permite una asignación segmentada de recursos públicos, orientada a construir fidelidades políticas. Estas nuevas formas de clientelismo invitan a repensar los límites entre gestión personalizada y manipulación estratégica, así como los riesgos de que la tecnología refuerce —en lugar de mitigar— prácticas clientelares.

Conclusión

El clientelismo representa una práctica persistente y adaptativa en los vínculos entre Estado y ciudadanía, que desafía pilares fundamentales de la administración pública como la universalidad, la meritocracia, la impersonalidad y la equidad. Aunque puede suplir carencias inmediatas en contextos de exclusión, su efecto acumulativo distorsiona los objetivos de las políticas públicas, debilita la rendición de cuentas y reduce los márgenes para la deliberación democrática.

Superar el clientelismo requiere no solo reformas técnicas, sino también transformaciones políticas y culturales. Esto incluye profesionalizar el empleo público, fortalecer el servicio civil, blindar normativamente los programas sociales, y promover tecnologías de gestión con altos niveles de transparencia y control ciudadano. También resulta esencial fomentar capital social, organización comunitaria y participación política activa. Pero toda estrategia debe reconocer que el clientelismo, en muchos contextos, cumple funciones sustitutivas del Estado. Ignorar esta dimensión puede conducir a políticas públicas ineficaces o desconectadas de la realidad. Por ello, los enfoques transformadores deben combinar capacidad estatal, sensibilidad territorial y fortalecimiento ciudadano, para reemplazar redes clientelares por relaciones basadas en derechos y reconocimiento.

Bibliografía

- Auyero, J. (2000). *Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.
- Briquet, J. L., & Sawicki, F. (2002). *Sociologie des clientélismes*. Presses Universitaires de France.
- Calvo, E., & Murillo, M. V. (2019). *Non-policy politics: Richer voters, poorer voters, and the diversification of electoral strategies*. Cambridge University Press.
- Giraudy, A., Luna, J. P., & Mazzuca, S. L. (2021). *Inside political clientelism: The uses of discretionary public spending in Latin America*. Cambridge University Press.

- González Guerrero, R. I. (2023). Aproximaciones al clientelismo político: Un concepto polisémico entre los enfoques instrumentales y relacionales. *Acta Sociológica*, 91, 157–176.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14(1), 289–310. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.031908.220508>
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- Piattoni, S. (Ed.). (2001). *Clientelism, interests, and democratic representation*. Cambridge University Press.
- Schaffer, F. C. (2007). Clientelism in the political system: A global perspective. *Annual Review of Political Science*, 10, 417–432.
- Sciarrone, R. (2009). *Mafie ed economie locali: Mercati illegali, imprenditorialità mafiosa e sviluppo*. Donzelli Editore.
- Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(3), 315–325.
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics*. Cambridge University Press.

Apéndices

Siglas y acrónimos

AAICI	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional
ABL	Alumbrado, Barrido y Limpieza
AEC	Asociación Económica Común
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AIERA	Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Intercambio Regional
ANDIS	Agencia Nacional de Discapacidad
ANMAT	Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APA	Definición pendiente
API	Agencia Provincial de Impuestos
APN	Administración Pública Nacional
APP	Administración Pública Provincial
ARBA	Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires

ARCA	Agencia de Recaudación y Control Aduanero
ARSAT	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
ASAP	Asociación Argentina de Presupuesto
ASIP	Asociación Internacional de Presupuesto Público
ASPO	Aislamiento Social Preventivo Obligatorio
ATN	Anticipo del Tesoro de la Nación
AUH	Asignación Universal Por Hijo
AYSA	Aguas y Servicios Sanitarios
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAC	Cámara Argentina de la Construcción o también Cámara Argentina de Comercio
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (antes Corporación Andina de Fomento)
CAME	Confederación Argentina de la Mediana Empresa
CCCN	Código Civil y Comercial de la Nación
CCOO	Comunicaciones Oficiales
CCT	Convenciones Colectivas de Trabajo
CCTG	Convenio Colectivo de Trabajo General

CCTS	Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial
CEDEOP	Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas
CEDES	Centro de Estudios del Estado y la Sociedad
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIAP	Centro de Investigaciones en Administración Pública
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Cambio
CLACSO	Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo
CNRT	Comisión Nacional de Regulación del Transporte
COFEMA	Consejo Federal de Medioambiente
COFESA	Consejo Federal de Salud
COVIAR	Corporación Vitivinícola Argentina
CSJN	Corte Suprema de Justicia de la Nación
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la Rep. Argentina
DA	Decisión Administrativa
DGA	Dirección General de Aduanas

DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
DNI	Documento Nacional de Identidad
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
DNRPA	Dirección Nacional del Registro de la Propiedad del Automotor
ENACOM	Ente Nacional de Comunicaciones
ENARD	Ente Nacional de Alto Rendimiento Deportivo
ENOHSA	Ente Nacional de Obras de Saneamiento
ENPP	Enfoque Narrativo de Políticas Públicas
ETOSS	Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONCYT	Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
GN	Gendarmería Nacional
HCD	Honorable Consejo Deliberante
IGJ	Inspección General de Justicia
IMF	International Monetary Fund
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública

INCAA	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INYM	Instituto Nacional de la Yerba Mate
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPAF	Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar
IRAM	Instituto Racionalizador de Medidas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
JGM	Jefatura de Gabinete de Ministros
LATAM	Latinoamérica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAMI	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
PP	Políticas Públicas

RENAPER	Registro Nacional de las Personas
SAAP	Sociedad Argentina de Análisis Político
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
UE	Unión Europea
UIA	Unión Industrial Argentina
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UTDT	Universidad Torcuato Di Tella
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales

CEDEOP IADCOM

.UBA económicas

90 CONCEPTOS FUNDAMENTALES PARA ENTENDER A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Alejandro M. Estévez (Editor)

ISBN: 978-631-00-9374-1

© 2025, La edición para el alumno

ISBN 978-631-00-9374-1



9 786310 093741