

LOS DEBATES ACADÉMICOS SOBRE EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL TIPO DE ESTADO PREDOMINANTE EN ARGENTINA (1990-2018)¹

Gabriela Mansilla²

<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.362.120451>

RESUMEN

La presente propuesta – fundamentalmente de carácter descriptivo – tiene como objetivo reflexionar acerca de las vinculaciones entre la tendencia de los debates académicos en Argentina y en el período 1990-2018; y el tipo de Estado predominante. Para ello, en primera instancia, se caracterizarán las orientaciones temáticas (burocracia, reforma del Estado y administrativa, fiscalidad estatal, políticas públicas, regulación y control de los servicios públicos, empresas públicas, entre otros) que han tenido las discusiones y debates sobre el Estado y la administración pública en el ámbito académico en Argentina en el período mencionado. Período que se ha caracterizado por diferentes tipos de Estado: primero, el Estado neoliberal y posteriormente, el Estado neodesarrollista e intervencionista en lo económico y social, conectados por un Estado considerado transicional como el que se extendió entre 2001 y 2003. Para el logro de este objetivo, se relevaron y clasificaron trabajos académicos de diversas bases de datos correspondientes a revistas científicas del campo de la Ciencia Política y la Administración Pública; bibliotecas especializadas; y ponencias presentadas en congresos de la especialidad.

Palabras claves: Estado. Administración pública. Debates académicos.

ACADEMIC DEBATES ON THE STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION AND THE TYPE OF PREDOMINANT STATE IN ARGENTINA (1990-2018)

The present article – fundamentally of a descriptive nature – aims to reflect on the links between the trend of academic debates in Argentina and in the period 1990-2018; and the predominant type of State. To this end, in the first instance, we will characterize the thematic orientations (bureaucracy, state and administrative reform, state taxation, public policies, regulation and control of public services, public enterprises, among others) that have had the discussions and debates on

¹ Recebido em 30/11/2021, aceito em 13/4/2022.

² Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto del Conurbano; Buenos Aires (Argentina); <https://orcid.org/0000-0002-4454-2843>; gmansill@campus.ungs.edu.ar.

the State and public administration in academia in Argentina in the aforementioned period. This period has been characterized by different types of State: first, the neoliberal State and later, the neo-developmental and interventionist State in the economic and social spheres, connected by a State considered transitional, such as the one that lasted from 2001 to 2003. In order to achieve this objective, academic works from different databases corresponding to scientific journals in the field of Political Science and Public Administration; specialized libraries; and papers presented at congresses of the specialty were surveyed and classified.

Keywords: State. Public Administration. Academic Debates.

DEBATES ACADÊMICOS SOBRE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O TIPO DE ESTADO PREDOMINANTE NA ARGENTINA (1990-2018)

A presente proposta – essencialmente descritiva – visa refletir sobre os vínculos entre a tendência dos debates acadêmicos na Argentina e no período 1990-2018; e o tipo de Estado predominante. Para tanto, em uma primeira instância, serão estabelecidas quais foram as orientações temáticas (burocracia, reforma estadual e administrativa, tributação estadual, políticas públicas, regulação e controle de serviços públicos, empresas públicas, entre outras) que tiveram discussões e debates sobre o Estado e a administração pública no meio acadêmico argentino no período mencionado. Período que se caracterizou por diferentes tipos de Estado: primeiro, o Estado neoliberal e, posteriormente, o Estado neodesenvolvimentista e intervencionista no plano econômico e social, conectado por um Estado considerado transitório como o que durou entre 2001 e 2003. Para atingir este objetivo, foram levantados e classificados trabalhos acadêmicos de diversas bases de dados correspondentes a periódicos científicos da área de Ciência Política e Administração Pública; bibliotecas especializadas; e trabalhos apresentados em congressos da especialidade.

Palavras chave: Estado. Administração Pública. Debates acadêmicos.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo – esencialmente de carácter descriptivo – tiene como objetivo establecer cuáles han sido las orientaciones temáticas que han tenido como eje las discusiones y debates sobre el Estado y la administración pública en el ámbito académico en Argentina en el período 1990-2018, en tres contextos diferentes que se corresponden a diversos tipos estatales que presentan no obstante, tanto cambios como continuidades: el correspondiente al Estado neoliberal (1990-2000), el considerado período transicional (2001-2003) y posteriormente, un Estado mayormente intervencionista en lo económico y social (2004-2018). Es decir que interesa establecer la conexión entre los temas de debates académicos y los contenidos del currículum, frente a un determinado modelo de Estado. Un vínculo que comenzó a consolidarse a fines de la década de 1980, a partir de “los problemas de eficacia y eficiencia en el funcionamiento de las burocracias estatales dieron

lugar a programas de investigación, de formación de postgrado y de capacitación profesional de funcionarios en temas de administración y políticas públicas” (OSZLAK, 2004).

Los temas que han formado parte de esos debates y discusiones son aquellos considerados clásicos del Estado y la Administración Pública en términos de estructuras, recursos, normas, actores, funciones internas y externas; y procesos sin distinción de niveles de gobierno. Dichos temas son los siguientes: burocracia; capacidades institucionales/estatales; coordinación; derecho administrativo; empresas públicas; ética pública; fiscalidad estatal; gestión pública; gestión de recursos humanos; gobierno; gobiernos provinciales y municipales; modernización; políticas públicas; políticas sectoriales; procesos de descentralización; regulación y control de los servicios públicos; reforma del Estado y reforma administrativa; y tipo de Estado.

Respecto de los tipos estatales que signaron el período bajo estudio, en primer lugar, el Estado neoliberal que se desarrolló entre 1990 y 2000, se basó –guiado por el Consenso de Washington y en el *New Public Management* como orientador del nuevo modelo de gestión y administración pública- en el desprendimiento de la producción de los servicios públicos, la descentralización de los servicios de salud y educación, y la desregulación de la economía que habían caracterizado el papel del Estado interventor, así como el foco puesto en la actividad privada y la sociedad civil, a la cual prefería regular selectivamente y no asistir en forma directa. La regulación de este Estado ha atravesado aspectos fiscales, cambiarios, monetarios, sistemas financieros, seguridad social, mercado del trabajo, servicios públicos, y medio ambiente; en paralelo a la ejecución de un ajuste estructural a partir de los críticos desequilibrios fiscales que se sucedían desde mediados de la década de 1970. A partir de ello, así como se transfirieron funciones a la sociedad y al mercado, se hizo lo propio con otros niveles subnacionales de gobierno. El Estado nacional se reservó, además de las funciones clásicas, el diseño y planificación de los grandes objetivos de políticas, cuya implementación ha sido delegada a dichos niveles.

En segundo lugar, la crisis del 2001³ pondría en cuestión al Estado regulador a partir de la fragilidad del modelo de acumulación frente a las crisis externas y los reducidos niveles de competitividad de la producción nacional que asegurasen su integración a la economía global; a lo cual se sumaba un alto endeudamiento externo y desequilibrios fiscales resultantes de la reforma previsional. En simultáneo, esta situación se enfrentaba a iniciativas plasmadas en el Plan Nacional

³ Se trató de un período de inestabilidad política expresada en la renuncia del entonces presidente democrático Fernando de la Rúa y el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional por parte de cinco funcionarios en el transcurso de pocos meses.

de Modernización del Estado (con énfasis en transparencia y anticorrupción) en torno a proyectos de modernización estatal, expresados en Carta Compromiso y Sistema de Gestión por Resultados. Muchas de estas iniciativas no terminaron de implementarse (LÓPEZ y RUBINS, 2012).

En 2002 comenzaría una transición hacia un nuevo tipo de Estado: el neodesarrollista. Se evidenció una recuperación del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar a partir de la adopción de políticas activas en materia de desarrollo social y económico, lo cual condujo a un reposicionamiento de la inversión pública en infraestructura, promoción empleo genuino, y aumento de los salarios reales; en un contexto de mayor autonomía relativa de organismos externos y grupos económicos a partir de la recuperación de la propiedad y control de recursos energéticos, empresas públicas y estímulo a capitales internos. Ello se sumó a una mejora en la recaudación (aunque conservando un sistema tributario regresivo); y al impulso a procesos de integración regional con el objetivo de ampliar la autonomía decisional y mejorar la inserción en la globalización. Este Estado también se orienta a más instancias institucionales de participación de la sociedad civil.

El Estado neodesarrollista que se manifiesta como “una combinación particular entre rasgos de continuidad y de cambio respecto de las etapas históricas previas” (CANTAMUTTO y CONSTANTINO, 2016: 16), constituiría una nueva fase (ocurren cambios sólo en algunas dimensiones) en el mismo modo de desarrollo que los mismos autores caracterizan como una combinación de un patrón de reproducción económica o forma de acumulación (conllevando cambios en los objetivos del Estado y por ende, en sus instrumentos de gestión, competencias, y dotación de recursos como señala Vilas, 2007) y un patrón de dominación que expresa los conflictos sociales y las presiones que ejercen los diversos sectores sociales sobre el Estado, en tanto arena política. En este sentido, también se señalan los límites del modelo de Estado visualizados en los escasos cambios estructurales, la alta concentración y extranjerización del capital sin cambios en cuanto a la dependencia de factores exógenos (VILAS, 2007; CAO y LAGUADO, 2015).

Por otra parte, si bien interesa establecer vínculos entre el tipo de Estado y la tendencia de los debates, consideramos que no constituye una relación lineal sino que también operan procesos de re-contextualización y traducción de los temas vigentes en la agenda del Estado y su apropiación por parte de la comunidad académica, constituyendo su propia agenda.

El trabajo se divide, en primer lugar, en un apartado metodológico; y en segundo lugar, en la presentación del análisis descriptivo de cada uno de los temas a partir del relevamiento de los subtemas que los caracterizan; y tomando como referencia de la producción, el período de estudio en su totalidad y los subperíodos mencionados. Finalmente, se presentan, en forma resumida, los resultados obtenidos a la luz de los tipos de Estado.

1 METODOLOGÍA

Las preguntas que guiaron la búsqueda han sido las siguientes: ¿Cuáles son los principales temas en los ámbitos académicos? ¿Cuáles son los temas que más atención han concitado en los períodos 1990-2000, 2001-2003 y 2004-2018? ¿Qué subtemas aparecen con más frecuencia en cada tema? ¿Qué subtemas aparecen mencionados en mayor medida en cada período?

Para ello, en primera instancia, es necesario establecer cuáles han sido las orientaciones temáticas que han tenido como eje las discusiones y debates sobre el Estado y la administración pública en el ámbito académico en Argentina en el período 1990-2018. Los temas, a los cuales les corresponden una serie de subtemas-, se presentan como “puros” a fin de realizar la clasificación.

A fin de establecer la relevancia de las temáticas, se realizó una clasificación a partir de la cuantificación de los trabajos presentados en el período tomado en su totalidad, así como la discriminación por subperíodo. Igualmente importante es el establecimiento de los períodos que han sido estudiados en dichos trabajos, aunque en la mayoría, ello no es consignado en el título; así como el relevamiento de los subtemas que caracterizan a cada uno de esos tópicos y cuál es su variación en cada uno de los períodos estatales, o si muestran una tendencia sostenida, más allá de si ocupan o no lugares de relevancia.

El período 1990-2018 se dividió siguiendo los momentos diferentes del Estado: el Estado neoliberal, el período transicional 2001-2003; y posteriormente, el Estado intervencionista en lo económico y social. Cabe aclarar que si bien a finales de 2015, se produjo un cambio de gobierno nacional y probablemente debamos reubicarlo en otro tipo de Estado, optamos de todos modos, por considerarlo en forma continua debido a que aún se trata de un gobierno no finalizado y a que la proporción de los trabajos presentados entre 2016 y 2018, representa un 2.8% respecto del período completo (1990-2018), y el 5.8% respecto del período posterior a 2004.

Para ello, se relevaron y clasificaron 5613 trabajos académicos de diversas bases de datos correspondientes a revistas científicas del campo de la Ciencia Política y la Administración Pública (Perspectivas de Política Pública de la Universidad Nacional de Lanús, CLAD “Reforma y Democracia” y Estado y Políticas Públicas de FLACSO); bibliotecas especializadas (Instituto Nacional de Administración Pública y del Ministerio de Economía, Argentina); y por último, ponencias presentadas en congresos de la especialidad (Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública).

Entendiendo que sus títulos dan cuenta de la fidelidad de su contenido, los trabajos fueron clasificados según su título y las palabras claves mencionadas. El análisis por contenido no constituyó -hasta el momento- un objetivo primordial pues se trabajó con el universo de los trabajos contenidos en las diversas bases. En segundo lugar, los trabajos no sólo se clasificaron por su pertenencia a una temática particular, sino por su año de elaboración y si indicaba un período de estudio en particular.

De este modo, damos cuenta que se trata de un trabajo descriptivo cuya riqueza (a diferencia de aquellos que se “adentran” en una selección de textos y los analizan), se basa en la recolección y análisis del universo de los trabajos incluidos en una serie de bases de datos. Asimismo se complementa con entrevistas a referentes en la materia.

Por último y en términos de relevancia metodológica, si bien el estudio está contextualizado geográfica y temporalmente, la metodología utilizada permite la superación de dicha contextualización.

2 LOS DEBATES EN NÚMEROS: LOS RESULTADOS

A continuación, presentaremos la descripción y el análisis del relevamiento de los temas mencionados, según su período de presentación; así como los subtemas que han caracterizado a cada uno de ellos, en términos generales y también de acuerdo a los subperíodos establecidos.

2.1 Burocracia

Sobre un total de 5613 trabajos hallados, el tema “Burocracia” representa un 3,2 % (178), distribuido de la siguiente manera: 2.9% en el primer período, 3.7% en el segundo; y 3.1% en el tercero.

En tanto tipo de organización con determinadas características y sin discriminar por período, los subtemas que aparecen con más frecuencia son los referidos a organizaciones específicas, empleo público (incluyendo políticas), estructura, grupos de expertise específica, regímenes especiales; y sistemas administrativos, todos subtemas más asociados a las características clásicas o weberianas de la burocracia.

En el período 1990-2000, los subtemas más mencionados han sido organizaciones específicas (Administración Nacional de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos, Instituto Pasteur, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria) y estructura; y en 2001-2003 tanto como en 2004-2018, empleo público y organizaciones específicas. En el transicional, los casos se centraron en el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, y la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas. En el último subperíodo, los organismos estudiados han sido la Agencia Nacional de Seguridad Vial, Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica; Secretaría de Política Económica, Dirección General de Fabricaciones Militares, Ferrocarriles del Estado y Obras Sanitarias de la Nación, Programa de Atención Médica Integral, Banco Nacional de Desarrollo, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

2.2 Capacidades Institucionales/Estatales

Este tema representa un muy pequeño porcentaje respecto del total, esto es un 0,8%, con 45 resultados, distribuido de la siguiente forma: 0.5% en el primer período, 0.8% en el segundo; y 0.9% en el tercero.

Dando cuenta que las capacidades institucionales/estatales, en términos generales, dan cuenta de un proceso a través del cual las instituciones y organizaciones estatales mejoran sus habilidades para identificar desafíos y alcanzar los objetivos propuestos (capacidades “para”); los subtemas asociados remiten al alcance de ciertas metas a través del fortalecimiento de esas capacidades así como de sus significados. Sin discriminar por período, los subtemas que aparecen

con más frecuencia en el tema son fortalecimiento institucional (con mayor cobertura en los períodos 1990-2000 y 2004-2018) y calidad institucional, en la etapa considerada transicional 2001-2003. Ambos aplicados a niveles de gobierno provincial y municipal. En menor medida, otros subtemas se refieren a aspectos relacionales de las capacidades: capacidades y profesionalización, capacidades y autonomía estatal, capacidades y políticas públicas.

2.3 Coordinación

El tema “Coordinación” obtiene un 2,1% del total, con 116 resultados, distribuidos de la siguiente forma: 1.4% en el primer período, 2.1% en el segundo; y 2.4% en el tercero.

Los subtemas que aparecen con más frecuencia (sin discriminar por período) son los siguientes: los diversos tipos de coordinación (carácter económico, político, social, técnico); organismos de naturaleza coordinadora; relaciones inter-intragubernamentales; coordinación de políticas públicas; procesos de cooperación y asociativos en términos de microrregiones, redes asociativas (como intermunicipales).

En tanto, por subperíodo podemos señalar que en 1990-2000, aparecen preocupaciones por la coordinación fiscal entre la nación y las provincias, así como la cooperación entre municipios. En los intervalos 2001-2003 y 2004-2018, ambos comparten los subtemas más mencionados que refiere a las relaciones inter/interintragubernamentales, y en mayor medida –en el segundo período–, a la –deficitaria– coordinación inter-intraorganizacional en políticas públicas.

2.4 Derecho Administrativo

Sobre un total de 5613 resultados generales, a “Derecho Administrativo” le ha correspondido el 10% de los hallazgos, es decir, 544. Dicho porcentaje se encuentra expresado en forma dispar y creciente en los tres períodos: 4.4%, 8.6%, y 12.6%.

Los temas de “Derecho Administrativo” que concentraron la atención en los debates han sido la regulación de la contratación pública; la regulación del establecimiento de la responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos; acto y procedimiento administrativo; el régimen legal de los municipios; poder de policía, régimen legal del empleo o función pública. La mayoría de los trabajos no especifican su referencia temporal, contemplando su carácter doctrinario y los subtemas por período no varían sustancialmente.

No obstante, podemos encontrar algunos que sí aparecen en forma novedosa en determinados intervalos: en 1990-2000, la concesión de obra y de servicio público en el proceso de privatización; en 2001-2003, la responsabilidad contractual y patrimonial de los entes reguladores por incumplimiento de las funciones de vigilancia; o servicios públicos y emergencia. En el período 2004-2018, encontramos trabajos referidos a la reglamentación y alcance de las potestades estatales en la intervención en el directorio de empresas con participación estatal minoritaria, casos de servicios públicos privatización (como los ferrocarriles).

2.5 Empresas Públicas

Respecto del porcentaje que le corresponde al tema respecto del total, éste constituye el 1,3% del total en el período en su conjunto. En el primer período, “Empresas Públicas” representa el 0.7% en relación a los demás temas, el 0.3% en 2001-2003; y 1.9% en el tercero. La mayoría de los trabajos remite a la situación de las empresas en el momento de su publicación, sea que se trate de trabajos de análisis o de corte teórico o normativo.

El tema “Empresas Públicas” tiene dos “salidas” distintas en su tratamiento. Por un lado, los trabajos basados en casos específicos, que hacen un tratamiento de la trayectoria histórica (incluyendo la actualidad, por supuesto) con distintos fines; por el otro lado, los trabajos vinculados a las llamadas “teorías de las empresas públicas”, que postulan proposiciones de carácter normativo que se despliegan en los campos disciplinares de la Economía, el Derecho y la Administración.

Sin discriminar por período, en el conjunto del período considerado se destacan principalmente los trabajos vinculados a lo que denominamos “cuestiones de administración/gestión”. En un segundo escalón están los trabajos referidos al abordaje de la relación entre Empresas Públicas y Estado y, algo por debajo, los que trabajan sobre la cuestión de los procesos de privatización. En el último término aparecen los trabajos sobre reestatización de empresas.

Discriminando por período, si se considera el primer subperíodo, el subtema que destaca es el de privatizaciones. En el segundo subperíodo, el de la crisis y transición, hay muy pocos trabajos y ningún subtema destaca sobre el resto. En el tercer subperíodo, correspondiente a un incremento de los trabajos sobre “Empresas Públicas”, destacan los temas que abordan la cuestión de las

empresas públicas y papel del Estado en el desarrollo y los relacionados con las cuestiones de administración/gestión de las empresas.

2.6 Ética Pública

El tema “Ética Pública” tiene un peso menor ya que representa el 2.1% del total de registros, ubicándose en el puesto número 12. En el primero de los períodos (1990-2000) obtuvo un 2% de los trabajos, 1.4% en el transicional (2001-2003); y 2.3% en el último.

Sin discriminar por período, los subtemas que aparecen con más frecuencia en cada tema son: corrupción, transparencia, contratación pública, declaraciones juradas de funcionarios, enriquecimiento ilícito, ética y República, independencia del Poder Judicial; ética en políticas públicas; corrupción sistémica y organizacional, situaciones de vulnerabilidad de los sistemas; quehacer ético; y prevención.

En tanto, la discriminación en subperíodos nos arroja los siguientes resultados: en 1990-2000, quehacer ético; corrupción; prevención; transparencia; y ética y política se muestran como los más relevantes. Corrupción y transparencia vuelven a aparecer en el período 2001-2003, a los cuales se suma enriquecimiento ilícito. En 2004-2018, predomina la relación entre política y transparencia, así como la vulnerabilidad que presentan los sistemas.

2.7 Fiscalidad Estatal

El tema “Fiscalidad Estatal” tiene una relevancia absoluta ya que representa el 12.5% del total de registros, ubicándose en el primer puesto, situación global que se repite en el primero y segundo período (16.4% y 10.9%, respectivamente); mientras que en 2004-2018, obtuvo el tercer lugar con el 11.2% de los trabajos.

Sin discriminar por períodos, los subtemas emergentes de “Fiscalidad Estatal” son los siguientes: presupuesto y gasto público; deuda pública; financiamiento de sectores; regalías; ejecución y evaluación presupuestaria; mercados derivados; autonomía fiscal; centralización normativa-descentralización operativa; coparticipación federal de impuestos; régimen tributario; y federalismo fiscal tanto en su dimensión normativa (cómo hay que distribuir) como en su dimensión positiva (cómo se distribuyen las responsabilidades de gasto y las facultades impositivas entre distintos niveles de gobierno).

De acuerdo a subperíodos, en 1990-2000 encontramos mayor interés por las finanzas públicas, la deuda pública; y la fiscalidad provincial; mientras que en la etapa transicional 2001-2003, subtemas de presupuesto; nuevamente finanzas públicas; y recaudación y gasto público, se presentan como sobresalientes. En el último de los períodos (2004-2018), lo mismo sucede con regímenes provinciales; régimen tributario; política y fiscalidad-innovaciones; deuda pública; presupuesto, y federalismo fiscal.

2.8 Gestión Pública

El tema “Gestión Pública” tiene una importante presencia respecto del total de registros pues representa el 10.5%, ubicándose en el cuarto puesto. Dicho porcentaje se distribuye de la siguiente manera: 12.3% en 1990-2000, 9.5% en 20013-2003; y 10% en 2004-2018.

Sin discriminar por periodos, los subtemas que aparecen con más frecuencia son los siguientes: calidad e innovación; comunicación; tecnologías de gestión; tablero de control; gestión por resultados; gestión presupuestaria; procesos de planificación; ejecución y supervisión; macrosistema; adquisiciones/compras gubernamentales; organización y métodos; administración financiera ;gestión de sectores específicos; y cultura organizacional. Se incluyeron aquellos subtemas ligados a control de gestión (control administrativo, legislativo y judicial), realizados en jurisdicciones bajo su control (unidades de auditoría interna), y bajo las formas de auditorías contables, de sistemas de información, patrimoniales, financieras, legales y de gestión. Por otra parte, también se consideraron aquellos trabajos vinculados a los organismos de control sobre la Administración Pública (Tribunal de Cuentas, Auditoría General de la Nación, SIGEN, Defensor del Pueblo).

En tanto, discriminando por período, los hallazgos fueron los siguientes: en 1990-2000 resaltan gestión por resultados; tecnologías de gestión; planeamiento; evaluación y control; administración financiera; reforma; calidad; y gestión municipal. En tanto, entre 2001 y 2001-2003, podemos mencionar subtemas de control, evaluación, y cultura organizacional.

En el último de los subperíodos (2004-2018), transparencia, control, contrataciones, gestión ambiental, y administración financiera aparecen como relevantes.

2.9 Gestión de Recursos Humanos

El porcentaje que le corresponde al tema asignado respecto del total (5613), “Gestión de Recursos Humanos” representa un 4.7%, sumando 263 títulos, distribuido en los subperíodos de la siguiente manera: 2.7% en el primero, 8.6% en el segundo; y 4.5% en el tercero.

Sin discriminar por período, los subtemas correspondientes a “Gestión de Recursos Humanos” que aparecen con más frecuencia son los siguientes: capacitación; carrera laboral (incorporación-movilidad-desvinculación); evaluación de desempeño; sistema de compensación; negociación colectiva; relaciones laborales-clima laboral-flexibilidad laboral; competencias laborales; igualdad de género-violencia laboral; cultura organizacional-calidad institucional; y profesionalización de alta dirección-formación gerencial-liderazgo. No obstante, los subtemas que aparecen en mayor medida son capacitación y profesionalización de alta dirección.

Discriminando por períodos, el subtema sobre capacitación fue abordado casi en la misma medida en los tres períodos.

2.10 Gobierno

Contemplando el período 1990-2018, el tema “Gobierno ” representa el 7.1%, ubicándose en el puesto número 5 respecto del total de temas. En tanto, teniendo en cuenta la periodización, obtuvo el 3.9% en el primer período; el 9.7% en el segundo; y 7.7% en el tercero.

Este tema se desagrega en las nociones de “Gobernanza y Gobernabilidad”. La primera de ellas representa el 69,2% de la producción sobre “Gobierno”, y el 42,3% de la misma se produjo en el período 2004-2018, si bien el período más estudiado ha sido 1990-2000 con el 46,2%. Mientras tanto, “Gobernabilidad” representa el 25% de lo que se ha producido sobre “Gobierno” en el período 2004-2018, aunque el período más estudiado ha sido 2001-2003. En términos globales, el período más estudiado del descriptor temático es 1990-2000.

Mientras tanto, la distribución de los subtemas que aparecen mencionados en mayor medida en cada período es la siguiente: en 1990-2000, en el caso de “Gobernanza” aparece la participación social expresada en sus diversas formas: consejos institucionales, barriales y consultivos, así como movimientos sociales, presupuesto participativo. Los subtemas más representativos de “Gobernabilidad” remiten a los mecanismos de control social, y a la relación Estado y corporaciones (grupos económicos, sindicatos). En 2001-2003, “Gobernabilidad” se asocia a los

conflictos y las crisis sociales que aparecen en diversas formas (política-institucional, social) así como la relación entre gobernabilidad y democracia; las características de los diversos gobiernos; relación gobierno local-sociedad civil; y la preocupación por la construcción de consenso (se verifican nociones de redes, y formas o diseños institucionales de participación ciudadana, más propios de “Gobernanza”).

Por último, en 2004-2018, “Gobernanza” se caracteriza por el análisis de procesos de gestión participativa (como auditorías ciudadanas, Carta Compromiso, mesas participativas de gestión barrial), rendición de cuentas/control ciudadano; y asociaciones civiles. En tanto, en “Gobernabilidad” no se identifica una línea temática definida en este período, sino algunos trabajos que tienden al análisis de estructuras políticas e institucionales y su contribución a la gobernabilidad.

2.11 Gobiernos Provinciales y Municipales

En el período 1990-2018, “Gobiernos Provinciales y Municipales” presenta un peso menor en relación al total de los temas, pues representa el 1,7% del total de registros, ubicándose en el puesto número 14. En el período 1990-2000 representó el 2%; en el denominado transicional, el 1.9%; y 1.5% en 2004-2018.

Sin discriminar por período, los subtemas que aparecen con más frecuencia son autonomía local; nuevos roles, competencias y potestades específicas de los niveles subnacionales de gobierno; desafíos y capacidades de los gobiernos locales; situaciones del sector público subnacional; el papel del municipio en el contexto de la reforma del Estado y de la globalización; y regionalización. Prevalece el interés de lo municipal sobre lo provincial. En tanto, entre las provincias más mencionadas se encuentran Córdoba, Santa Fe (municipio de Rosario), San Juan, Entre Ríos, Buenos Aires, San Luis, Catamarca, Chaco, Neuquén y Mendoza.

Respecto de los subtemas que aparecen mencionados en mayor medida en cada período, encontramos que durante 1990-2000, los subtemas más trabajados han sido sobre competencias ambientales, innovación política, recentralización del municipio, autonomía y autarquía, reforma político-administrativa, estrategias municipales en el contexto de reforma, gobiernos provinciales entre la globalización y el desarrollo local; y derecho municipal.

Durante el periodo transicional 2001-2003 se identificaron subtemas como globalización y gobierno local; desarrollo local; buenas prácticas municipales; municipios autosustentables; y conflictos municipales.

En el último de los períodos 2004-2018 se observan subtemas como la capacidad político-técnica de los gobiernos; autonomía municipal (especialmente económica-financiera), nuevo modelo de municipio; provincias y coparticipación; modernización del Estado; gerenciamiento y gobernabilidad local; y el derecho aplicado en lo intermunicipal. Como novedoso, se encuentra el tratamiento del vínculo entre democracia y participación en los espacios subnacionales.

2.12 Modernización

El tema “Modernización” reúne 341 casos que representan el 6% del total, distribuidos en los tres subperíodos de la siguiente manera: 3.5%, 5.1% y 7.6%.

Los principales subtemas de interés son Carta Compromiso, Reingeniería Institucional, Innovación, Gobierno Electrónico; y Tecnologías de la Información. Respecto de la tendencia de cada uno de ellos en los subperíodos, distinguimos que del período 1990-2000 se destacan (en una presencia aproximada al 30%) la aplicación de experiencias de Modernización en distintos organismos públicos (entre las cuales se encuentran Carta Compromiso, Innovaciones en la gestión pública y Reingeniería de Procesos); y en 2001-2003 hay una mirada más gubernamental y normativa sobre los planes de Modernización (6%) principalmente a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires. Por último, en el período 2004-2018, predominan el uso de TIC's (25%) en las organizaciones públicas; y en mayor medida se refieren a la implementación del gobierno electrónico (como ejemplo, la implementación de la firma digital). Incluso hay trabajos que recomiendan el desarrollo de la programación y diseño de aplicaciones que acerquen el Estado (nacional, subnacional y/o local) a la ciudadanía.

2.13 Políticas Públicas

Respecto del porcentaje obtenido, “Políticas Públicas” tiene una relevancia menor, representando el 1,8% del total de registros, ubicándose en el puesto número 13. Esta situación global prácticamente no se modifica por subperíodo: en el primero de ellos, obtiene el 1.1%, 1.8% en el segundo, y 2.2% en el tercero.

Los subtemas propios de “Políticas Públicas” refieren especialmente a aspectos de las etapas de las políticas (agenda, formulación, implementación, evaluación); al tratamiento de objetivos de eficacia y eficiencia, integralidad y articulación. La relación con el régimen político también se constituye como una temática de debate en tanto modificador del proceso de las políticas. Los sistemas de información y los recientes Observatorios de políticas se encuentran dentro de esta área.

En tanto, se distribuyen por período de la siguiente forma: el ciclo de las políticas en general, y especialmente diseño y evaluación durante 1990-2000; estudio de casos, formulación e implementación en municipios, y evaluación durante 2001-2003. Aparecen algunas temáticas relacionadas a la cooperación multiactoral durante el ciclo de las políticas (*policy networks*, agencias mixtas). En el tramo 2004-2018, si bien aparecen cuestiones referidas a las diversas etapas del ciclo, se destaca la correspondiente a evaluación de políticas.

2.14 Políticas Sectoriales

“Políticas Sectoriales” ocupa el segundo lugar de temas relevantes en el total de registros, representando el 11, 8% de los hallazgos. Dicho porcentaje se expresa de la siguiente manera en los subperíodos: 8.9% en 1990-2000, 10.3% en 2001-2003; y 13.7% en 2004-2018.

Sin discriminar por período, las políticas sectoriales que aparecen con mayor frecuencia son las siguientes: previsionales; industriales; laborales; sanitarias; educativas; culturales; económicas; fiscales; medioambientales; sociales; transporte; urbanas (ordenamiento territorial); seguridad ciudadana; comunicacionales; tecnológicas; vivienda y hábitat; y energéticas. Los observatorios de sectores y mapas productivos se incluyen dentro de esta temática.

La distribución de los subtemas de mayor mención en cada subperíodo es la siguiente: en 1990-2000, las políticas previsionales (seguridad social, política/ reforma); sociales, industriales; laborales (empleo y reforma); sanitarias; educativas; monetarias; y medioambientales. En tanto, en el periodo 2001-2003 lo son las políticas previsionales (sistema de asignaciones familiares, reforma); sanitarias (primer nivel de atención en la salud); sociales (niñez y adolescencia, pobreza y exclusión social); educativas; y con enfoque de género. En 2004-2018 se destacan políticas de mayor variedad que en los subperíodos anteriores: previsionales; laborales (programas de empleo); sociales (género e infancia, tarifa social, juventud); transporte; industriales (orientadas a Pymes);

económicas (economías regionales, economía social, bioeconomía); educativas; fiscales; medioambiente (desarrollo/sustentable), tecnológicas (transferencia); urbanas (ordenamiento territorial); seguridad ciudadana; comunicacionales; culturales; vivienda y hábitat; energéticas; y agrícolas.

2.15 Procesos de Descentralización

Los “Procesos de descentralización” reúnen un total de 222 trabajos interesados en este tema que significan un 4% respecto del total, distribuidos así: un 7.6% en 1990-2000, 2.8% en 2001-2003, y 2.6% en 2004-2018.

Respecto a la distribución por subperíodos, no se observan diferencias destacadas: en primer lugar se ubica autonomía de los gobiernos subnacionales; en segundo lugar, federalismo; y en tercer lugar, transferencia de los servicios públicos, conservándose este orden y tendencia.

En la década de 1990, mientras que autonomía de los gobiernos subnacionales se centró en los casos de descentralización en provincias (Córdoba, Rosario, Buenos Aires, C.A.B.A) y algunos municipios (Rosario y municipios patagónicos); transferencia de servicios públicos se refirió especialmente a la descentralización de las competencias en materia de educación y salud a las provincias. En tanto, el federalismo se caracterizó por una mirada de la descentralización como un instrumento estratégico para la reformulación de los espacios jurisdiccionales y la autonomía de los gobiernos provinciales y locales de manera recomendatoria. En 2001-2003, se repitió la situación de predominio de tópicos sobre transferencia de servicios, aunque logrando una importante distancia de autonomía de los gobiernos subnacionales y federalismo, este último focalizado en las limitaciones de los paradigmas sobre descentralización.

Por último, en el período 2004-2018, han prevalecido los trabajos referidos a autonomía de los gobiernos subnacionales, que se centraron en las experiencias locales a partir de la adquisición de funciones no brindadas por otros niveles de gobierno. En segundo lugar, los impactos regionales del federalismo y la descentralización, en términos presupuestarios y fiscales; mientras que el subtema de “transferencia de servicios públicos” se caracterizó por la crítica a estos procesos a partir de sus condicionantes institucionales y consecuencias políticas.

2.16 Reforma del Estado y Reforma Administrativa

Sobre un total de 423 hallazgos, el 15.9% correspondió al período 1990-2000, el 10% al denominado transicional; y el 2.7% a 2004-2018.

Considerando el período completo y respecto de los subtemas abordados aparecen las reformas de diversos sectores (eléctrico, ferrocarriles, mercado postal, telecomunicaciones, gasífero, combustibles) y sus diversos impactos y balances de las mismas; la reforma de sistemas de administración (como el sistema de administración financiera, seguridad social); la relación entre el proceso de privatización y las instituciones políticas (Presidencia, Congreso); la relación entre reforma del Estado y recursos humanos. Los niveles de gobierno analizados son tanto el nacional como el provincial.

Estos temas se presentan de forma muy homogénea en los tres subperíodos, lo cual no amerita una clara distinción. No obstante, en 1990-2000 algunas “novedades” observadas son los efectos de las privatizaciones sobre la concentración del poder económico desde un enfoque de sociología económica; el rol de la cultura en la reforma estatal; y relación reforma y corrupción. Estos subtemas se suman a los más característicos del período como son las reformas de primera y segunda generación; y el nuevo rol del Estado en la postprivatización. Asimismo en 2001-2003 se encuentran trabajos sobre el impacto del consenso de Washington en la transformación estatal en Argentina; o los roles de diversos actores dentro del aparato estatal como las tecnocracias o tecnoburocracias.

Entre 2004 y 2018 se elaboraron trabajos, que si bien continúan con la tendencia general, se observan temas sobre hegemonía y reforma del Estado; el papel de los medios de comunicación en la primera reforma; influencia de los organismos internacionales para la reforma en las provincias; relevancia de la cultura organizacional en este proceso.

2.17 Regulación y Control de los Servicios Públicos

Con 308 hallazgos, a este tema le corresponde el 5.5% sobre el total, distribuido de la siguiente manera: 6.6% en el primer subperíodo, 6.4% en el segundo, y 4.7% en el tercero.

Según lo analizado en las fuentes respecto de los subtemas que han caracterizado la producción de “Regulación y Control de los Servicios Públicos”, observamos una marcada presencia de los entes de regulación de los servicios públicos (constituyen alrededor del 55% de

los casos); aproximadamente un 20% acerca de los distintos tipos de régimen en las privatizaciones (económico, *regulatory takings*); y distintos tipos de régimen constituyen un 15%. Finalmente, el 10% restante de los casos refiere a leyes, disposiciones, marcos normativos e informes de gestión de organismos públicos de control y auditoría junto con audiencias públicas 10%.

Según los subperíodos, en 1990-2000 observamos el predominio (superando un 30%) de los marcos normativos y los organismos reguladores que datan sobre la regulación de los servicios públicos privatizados, el rol de los entes reguladores y de los organismos de control del sector público (Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo). En 2001-2003, se destacan las audiencias públicas y la renegociación de contratos como principales subtemas; mientras que en el período 2004-2018, los casos que predominan son los de *Regulatory Takings*, que ponen el acento en los marcos de regulación partiendo de la crítica la privatización de los servicios públicos, en base a la labor de los entes o la irregularidad de los pliegos de licitación.

2.18 Tipo de Estado

El tema “Tipo de Estado” presenta un peso intermedio en comparación con el total de los registros ya que representa el 5,9%, ubicándose en el puesto número 8. En forma discriminada por períodos, el 5,9% pertenece al primero, 5,2% al segundo; y 6,1% al tercero.

Sin discriminar por período, se identificaron como relevantes los siguientes subtemas: regulación estatal; desarrollo local; Estado y servicios públicos; Estado y competitividad; Estado y democracia; ordenamiento territorial; y rol distributivo del Estado.

Contemplando los subperíodos, 1990-2000 presenta los siguientes subtemas: rol regulador del Estado; rol estatal en distintos sectores económicos y productivos; tamaño del Estado y competitividad; desarrollo local; globalización e integración regional y subregional.

En tanto para 2001-2003: Estado regulador; desarrollo local (tema que se repite); centralización y descentralización; crisis del Estado-nación; rol estatal en la promoción de sectores productivos específicos; y regionalización.

En el último de los períodos analizados (2004-2018) pudieron identificarse los siguientes subtemas: Estado regulador; rol del Estado en el desarrollo económico y en la competitividad; el Estado en gestión de recursos hídricos; Estado y políticas públicas regionales, y en ciencia y

tecnología; regulación local; desarrollo local y economía social; intervención económica; responsabilización o responsabilidad; expropiación, nacionalización y participación del Estado en empresas; el Estado empresario (caso Yacimientos Petrolíferos Fiscales); y el Estado en la provisión de bienes públicos.

3 PRODUCCIÓN ACADÉMICA EN EL PERÍODO 1990-2018

Este punto sintetiza, en términos generales, la información desplegada anteriormente a partir de una clasificación de los temas según: la producción académica durante la totalidad del período analizado y subperíodos; y los subtemas que han caracterizado la producción en cada uno de ellos.

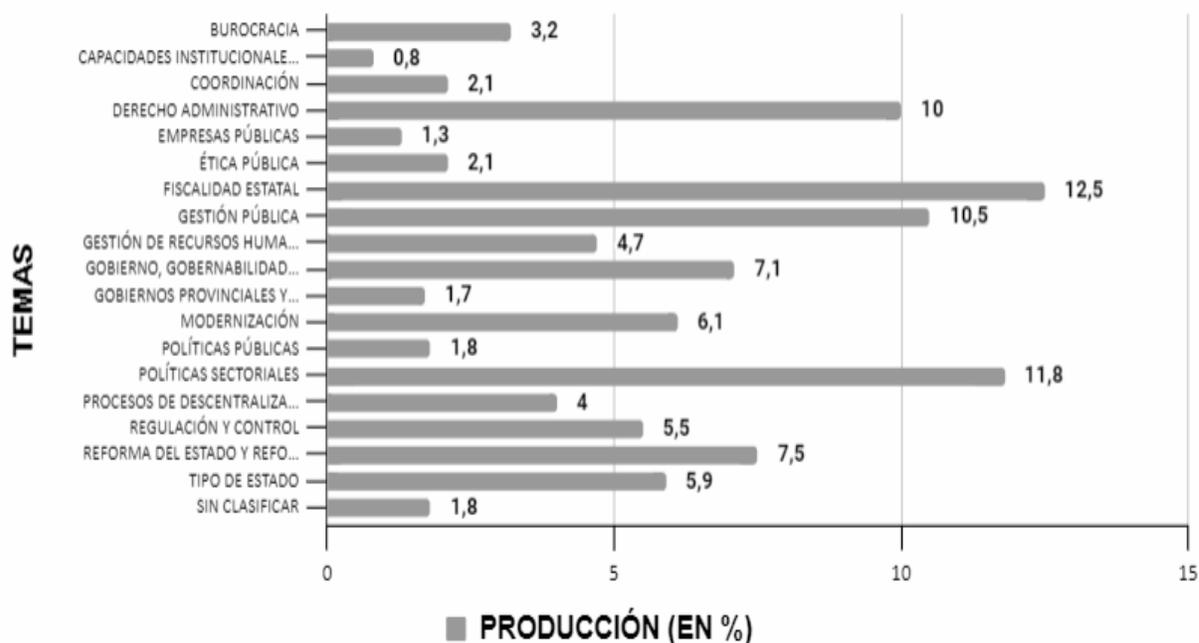
El relevamiento arrojó los siguientes resultados para el período 1990-2018, distribuidos en tres grupos según su relevancia cuantitativa:

Los temas que captaron la mayor atención (con porcentajes superiores al 10%) han sido, en primer lugar, “Fiscalidad estatal” con 703 hallazgos que significa el 12.5% del total de los mismos; seguido por “Políticas sectoriales” con el 11.8% (663); en tercer lugar se ubicaron los 592 temas de “Gestión Pública”, alcanzando el 10.5%. En cuarto lugar, encontramos “Derecho Administrativo” con el 10% (544), cerrando el lote de tópicos que concentraron el principal interés académico.

En segundo lugar, se ubicaron un conjunto de temas que obtuvieron entre el 7.5 y 5%, encabezando “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” con el 7.5% (423), seguido de “Gobierno” con el 7.1% (396); y “Modernización” con el 6.1% (341). “Tipo de Estado” con el 5.9% (330), “Regulación y Control” (308) con 5.5%; y “Gestión de Recursos Humanos” completa este grupo con el 4.7% (263).

Por último, encontramos un grupo de temas de menor atención en los debates, conformado por “Procesos de Descentralización” con 4% (222), “Burocracia”, 3.2% (178), “Coordinación” (116) y “Ética Pública” (118), ambos con el 2.1%. Los temas que concentraron menor atención han sido: “Gobiernos Provinciales y Municipales” 1.7% (95) y “Empresas Públicas” 1.3% (73).

Gráfico 1. Debates académicos sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina (1990-2018)



Fuente. Elaboración propia

4 PRODUCCIÓN ACADÉMICA SEGÚN SUBPERÍODO DE PRESENTACIÓN

Respecto de los períodos de presentación de los trabajos, hallamos que sobre la totalidad de los 5613 trabajos, el 55.8% (3130) se concentra en el período posterior a 2004. En segundo lugar, se ubica la década de 1990, reuniendo el 26.7% (1493); mientras que el 17.3% de los títulos fue producido entre 2001 y 2003.

En el período 1990-2000, al poseer un porcentaje mayor al 10%, los temas más relevantes han sido: “Fiscalidad Estatal” (16.4%), “Reforma del Estado y Administrativa” (15.9%), y “Gestión Pública” (12.3%); mientras que el período denominado transicional, “Fiscalidad Estatal” vuelve a ocupar el primer lugar con el 10.9% sobre el total de los trabajos, “Políticas Sectoriales” con el 10.3%; y “Reforma del Estado y Administrativa” con el 10%.

En 2004-2018, el primer lugar es ocupado por “Políticas Sectoriales” (13.7%), el segundo por “Derecho Administrativo” (12.6%), “Fiscalidad Estatal” con el 11.2%; y Gestión Pública con el 10%.

Tabla 1. Subperíodos de presentación de los trabajos (1990-2000, 2001-2003 y 2004-2018)

1990-2000		2001-2003		2004-2018	
Tema	%	Tema	%	Tema	%
Fiscalidad Estatal	16,4	Fiscalidad Estatal	10,9	Políticas Sectoriales	13,7
Reforma del Estado y Administrativa	15,9	Políticas Sectoriales	10,3	Derecho Administrativo	12,6
Gestión Pública	12,3	Reforma del Estado y Administrativa	10	Fiscalidad Estatal	11,2
Políticas Sectoriales	8,9	Gobierno,	9,7	Gestión Pública	10
Procesos de Descentralización	7,6	Gestión Pública	9,5	Gobierno	7,7
Regulación y Control de los Servicios Públicos	6,6	Derecho Administrativo	8,6	Modernización	7,6
Tipo de Estado	5,9	Gestión de Recursos Humanos	8,6	Tipo de Estado	6,1
Derecho Administrativo	4,4	Regulación y Control de los Servicios Públicos	6,4	Regulación y Control de los Servicios Públicos	4,7
Gobierno	3,9	Tipo de Estado	5,2	Gestión de Recursos Humanos	4,5
Modernización	3,5	Modernización	5,1	Burocracia	3,1
Burocracia	2,9	Burocracia	3,7	Reforma del Estado y Administrativa	2,7
Gestión de Recursos Humanos	2,7	Procesos de Descentralización	2,8	Procesos de Descentralización	2,6
Ética Pública	2	Coordinación	2,1	Coordinación	2,4
Gobiernos provinciales y municipales	2	Gobiernos provinciales y municipales	1,9	Ética Pública	2,3
Coordinación	1,4	Políticas Públicas	1,8	Políticas Públicas	2,2
Políticas Públicas	1,1	Ética Pública	1,4	Empresas Públicas	1,9
Empresas Públicas	0,7	Capacidades institucionales/estatales	0,8	Gobiernos provinciales y municipales	1,5
Capacidades institucionales/estatales	0,5	Empresas Públicas	0,3	Capacidades institucionales/estatales	0,9
Sin clasificar	1,2	Sin clasificar	1,2	Sin clasificar	2,3
TOTAL (1493/26.6%)	100	TOTAL (970/17.3%)	100	TOTAL (3130/55.8%)	100

Fuente. Elaboración propia

Como podemos observar en la Tabla 2, al **interior de los temas**, en 1990-2000, “Derecho Administrativo” es el que cuenta con el menor porcentaje de producción alcanzando 11.9%, mientras que “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” fue el de mayor porcentaje con el 56.3%; seguido por “Procesos de Descentralización” con el 50.9%.

Tabla 2. Producción de temas por período

Temas	1990-2000	2001-2003	2004-2018	Sin fecha	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	Valor absoluto
Burocracia	24,2	20,2	53,9	2	178
Capacidades Institucionales/Estatales	17,8	17,8	64,4	0	45
Coordinación	18,1	17,2	64,7	0	116
Derecho Administrativo	11,9	15,3	72,6	0,2	544
Empresas Públicas	15,1	4,1	80,8	0	73
Ética Pública	25,4	11,9	61	2	118
Fiscalidad Estatal	34,9	15,1	50,1	0	703
Gestión Pública	31,1	15,5	52,7	0,7	592
Gestión de Recursos Humanos	15,2	31,6	53,2	0	263
Gobierno	14,6	23,7	60,9	0,8	396
Gobiernos Provinciales y Municipales	31,6	18,9	49,5	0	95
Modernización	15,5	14,4	69,8	0,3	341
Políticas Públicas	15,8	16,8	67,3	0	101
Políticas Sectoriales	20,1	15,1	64,7	0,2	663
Procesos de Descentralización	50,9	12,2	36,9	0	222
Regulación y Control de los Servicios Públicos	32,1	20,1	47,7	0	308
Reforma del Estado y Reforma Administrativa	56,3	22,7	20,1	0,9	423
Tipo de Estado	26,7	15,2	57,9	0,3	330
Sin Clasificar	17,6	11,8	70,6	0	102

Fuente. Elaboración propia

En el resto de los temas, la producción predomina en el período 2004-2018, dentro de los cuales, “Empresas Públicas” alcanza el porcentaje mayor con el 80.8%, al cual acompaña en segundo término, “Derecho Administrativo” (76.2%), y Modernización con el 69.8%. Su opuesto es el caso de “Regulación y Control de los Servicios Públicos”, con el 47.7%; seguido por “Gobiernos Provinciales y Municipales” (49.5%), y “Fiscalidad Estatal” (50.1%).

En ningún caso, el periodo 2001-2003 se presenta como predominante, aunque “Gestión de Recursos Humanos” –cuyo subtema preponderante es Capacitación- resulta ser el tema de mayor producción en el período con el 31.6%, seguido por “Gobierno” con el 23.7%; y “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” (22.7%), que conserva su interés académico.

5 TEMAS Y SUBTEMAS ABORDADOS POR SUBPERÍODO

En este punto, damos cuenta de los temas y sus correspondientes subtemas que han predominado en cada uno de los subperíodos, en términos comparativos.

Como ya hemos visto, en el **período 1990-2000** (de vigencia del Estado neoliberal), por una parte, se destacaron como los tres temas más relevantes, “Fiscalidad Estatal” y “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” y “Gestión Pública”. Por otra parte, en lo que al análisis interno a cada temática se refiere, se posicionaron en primer y segundo lugar respectivamente, “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” (cuyos subtemas principales giraron en torno a las reformas de primera y segunda generación, el nuevo rol del Estado en la postprivatización, o los efectos de las privatizaciones sobre la concentración económica), y “Procesos de Descentralización”, en el cual predominaron tres subtemas: autonomía de gobiernos subnacionales, federalismo y transferencias de servicios públicos, los cuales se mantuvieron constantes durante los subperíodos siguientes. Ambos constituyen los únicos temas cuya producción predomina en el primero de los períodos, y signaron –fundamentalmente el tema sobre reformas-, las discusiones de la década de 1990. En tercer lugar; –y bastante menor-, se encuentra “Fiscalidad estatal”.

Al respecto, uno de los temas principales en la agenda del Estado y que también se ha manifestado en los temas y subtemas de debates, ha sido la cuestión fiscal, basada en el reconocimiento de los niveles de desequilibrio fiscal que Argentina venía mostrando intermitentemente desde mediados de la década de 1970 y que se manifestaron en la crisis de la

deuda externa del año 1981 y 1985, así como la hiperinflación de 1989. En los debates, predominaron subtemas como deuda pública y fiscalidad provincial.

A ellos se les suma –en orden decreciente–, “Regulación y Control de los Servicios Públicos”, basado en subtemas sobre marcos normativos y entes de regulación y control; “Gobiernos Provinciales y Municipales” el cual –con el 31.6% de su producción–, demostraba el creciente interés sobre los niveles subnacionales de gobierno a partir de sus nuevos roles, potestades, capacidades, y competencias específicas en el contexto de la reforma del Estado y de la globalización/regionalización, lo cual le plantea nuevos desafíos, como el desarrollo local; y por último, “Gestión Pública”, en torno a cuestiones como tecnologías de gestión/gestión por resultados, planeamiento; evaluación y control; administración financiera; gestión municipal, calidad y reforma.

Otro tema central respecto del Estado y la administración pública, estuvo relacionado con la descentralización, basada en un concepto de correspondencia fiscal entre los ingresos de cada nivel de gobierno y sus gastos, en el marco del régimen de coparticipación federal. En el período total de los debates en el campo académico, “Procesos de Descentralización” no se encontró entre los primeros temas de interés; no obstante, la mayor parte de su producción se sitúa en este período, en torno a la autonomía de los gobiernos subnacionales, el federalismo y la transferencia de los servicios públicos. En ese sentido, relacionándose con otro tema relevante del período como ha sido “Gobiernos Provinciales y Municipales”.

En los ´90, se expresó fuertemente la visión del ajuste estructural y una transformación del Estado relacionada con su propio tamaño. Las tres grandes “recetas” para la superación de la crisis fiscal fueron la descentralización, la desregulación y la privatización, los tres grandes temas que llegaron también a la academia, como lo muestran la cantidad de trabajos sobre la temática o los períodos que son abordados por los mismos.

Hacia mediados de los ´90, el modelo de ajuste estructural (junto a las ideas de desregularización, descentralización, privatización, retiro del Estado) comenzaron a mostrar limitaciones, evidenciadas con las denominadas crisis del “Tequila” (1994) y del “Sudeste Asiático” (1997), las cuales mostraron que Argentina luego de los primeros años de tener un crecimiento muy acelerado posterior a la crisis mexicana, el mismo ya no era tan claro. Ello se manifestó también en el nivel administrativo del Estado, lo cual condujo a intentar “correcciones menores” en lo que se denominó la “Segunda Ola de Reformas”.

Luego de mediados de 1990, el interés giró hacia cómo crear instituciones que contengan al mercado, que le reduzcan sus costos de transacción, o bien que eviten las economías delictivas o los comportamientos oportunistas. Si bien el foco continuaba centrado sobre el mercado, la dimensión institucional comenzó a ser central a través de las capacidades institucionales. No obstante, estas reformas institucionales basadas en la Nueva Gestión Pública tendrían poca repercusión y efectos limitados en el proceso de cambio: pareció no “incidir de manera significativa en el carácter y papel que asumió el Estado” (BERROTARÁN y PEREYRA, 2012, p. 164).

Respecto del período transicional **2001-2003**, los debates pueden considerarse más limitados no sólo por lo reducido del período por desarrollarse en un contexto crítico de inestabilidad política, ingobernabilidad y erosión de la legitimidad estatal.

En este período, los tres principales temas en relación al universo han sido “Fiscalidad Estatal” (en torno a subtemas como presupuesto, finanzas públicas, recaudación y gasto público), “Políticas Sectoriales” (sus subtemas se diferencian de los correspondientes al primer período por las políticas previsionales relacionadas con los sistemas de asignaciones familiares y especialmente aquellas que incorporan el enfoque de género); y “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”.

Respecto del análisis interno de los temas, “Gestión de Recursos Humanos” (31.6%) tuvo su mayor producción vinculada a la capacitación, seguido por “Gobierno” (desagregado en “Gobernabilidad y Gobernanza”) con el 23.7%. Este tema se correlaciona con la situación de crisis que aparece en diversas formas (política-institucional, social), y se plantean entre los subtemas, los conflictos sociales y la construcción de consenso; la relación entre gobierno local y sociedad civil; y la relación entre gobernabilidad y democracia, planteando formas y diseños institucionales de participación ciudadana, en términos de “Gobernanza”.

No obstante, el tercer lugar de mayor producción lo ocupó nuevamente “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”, basada en los efectos de las privatizaciones sobre la concentración del poder económico o el impacto de la cultura organizacional sobre las reformas, en lugar de la discusión sobre el tamaño del Estado. En menor medida, otros temas relevantes fueron “Burocracia”, en referencia principalmente a Empleo Público, y “Regulación y Control de los Servicios Públicos”, con el acento puesto en los marcos de regulación partiendo de la crítica a la privatización de los servicios públicos y el fracaso de la labor de los entes reguladores, dando cuenta de la necesidad de protección de los ciudadanos a través de organismos de defensa del consumidor.

En el período **2004-2018**, predominaron “Políticas Sectoriales”, “Derecho Administrativo” y “Fiscalidad Estatal” sobre el resto de los temas. En este último, predominaron subtemas como regímenes provinciales, régimen tributario, relación entre política y fiscalidad, deuda pública, presupuesto, y federalismo fiscal.

Caracterizado por el Estado neodesarrollista (potenciado por la crisis financiera mundial del 2008 que evidenció que el ajuste estructural no arrojaba los mejores resultados), todos los temas -a excepción de “Reforma del Estado y Reforma Administrativa” y “Procesos de Descentralización”-, tuvieron su mayor producción durante el período 2004-2018, respecto de los dos primeros. Este Estado, en su etapa kirchnerista, estuvo marcado por una mayor intervención estatal sobre la economía y el bienestar social, y por una gestión pública menos orientada hacia procesos de modernización o reformas a favor de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria del Estado; y mayormente hacia políticas públicas que fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización (DE PIERO, 2012), como lo muestran los números del relevamiento.

Si bien el 55.8% de los trabajos relevados se presentaron en este período (con una producción superior al 50%), el tema de mayor presencia ha sido “Empresas Públicas” con el 80,8 %, en términos de sus vínculos con el desarrollo y cuestiones de su propia administración y gestión dando cuenta de los procesos de reestatización; seguido por Derecho Administrativo con un 72,6% (interesado en la reglamentación y alcance de las potestades estatales en la intervención en el directorio de empresas con participación estatal minoritaria); y Modernización con un 69,8%, a partir principalmente del uso de TICs en las organizaciones públicas así como la implementación de Gobierno Electrónico.

A continuación, “Políticas Públicas” (67.3%) se focalizó sobre la etapa de evaluación; “Coordinación” (64.7%), tanto asociada a políticas como a relaciones inter-intragubernamentales en consonancia con la interacción entre provincias y nación donde esta última adquiere un rol de coordinación y orientación general a partir de la creación de los Consejos Federales (de educación, salud, entre otros) (DE PIERO, 2012); y “Políticas Sectoriales” (64.7%) que giró en torno fundamentalmente a cuestiones socioeconómicas (incluyendo aspectos medioambientales y energéticos), dando cuenta de un creciente interés, especialmente a partir de 2002-2003 (GANTUS, 2016), y una mayor variedad de sectores de políticas analizados.

El tema “Capacidades institucionales/estatales” también presentó un abordaje importante en el período. Al respecto, sostiene Enzo Completa (2017) que a fin de contribuir a la elaboración de estrategias de fortalecimiento institucional, se estaría produciendo un resurgimiento del concepto de capacidad estatal en el ámbito de la gestión pública, lo cual sería el origen de las discusiones en torno a las capacidades dentro del campo de los estudios del Estado y la Administración Pública.

Asimismo “Capacidades...” está siendo acompañado (aunque con diferencias en porcentaje) por otros temas como “Ética Pública”, problematizando la relación entre política y transparencia; y la vulnerabilidad de los sistemas; y el tema de “Gobierno”, vinculado a los procesos de gestión participativa.

Por último, a partir de fines del año 2015, una nueva visión del Estado ocuparía la escena política, basada nuevamente en cuestiones como su tamaño, la problemática del déficit fiscal, y la ocupación de los altos cargos de la administración pública por parte de funcionarios que provienen de la gestión privada.

6 CONCLUSIÓN

El presente documento tuvo como objetivo la caracterización de los debates sobre el Estado y la Administración Pública, llevados a cabo en el ámbito académico argentino en el período 1990-2018. A su vez, dicho relevamiento se basó en un interrogante acerca del vínculo entre los principales temas (con sus respectivos subtemas) que conformaron los debates y el tipo de Estado que ha predominado en Argentina en las etapas 1990-2000, 2001-2003 y 2004-2018.

El relevamiento y análisis realizado ha dado cuenta, en forma preliminar y descriptiva (más que explicativa), de una correlación variable entre los temas y subtemas de debate, y las principales características del tipo de Estado vigente. Se puede observar que existe una correspondencia más nítida en el período 1990-2000, asociada a los temas dominantes en términos cuantitativos y los subtemas correspondientes.

En el segundo período de 2001-2003, se verifica una continuidad de diversos temas, respecto del período anterior, pero se destaca el tema de “Gestión de Recursos Humanos”; y como tema “de época”, la crisis y la cuestión de la gobernabilidad.

En el último período (atendiendo a la crítica respecto del desequilibrio en cantidad de años en su favor respecto de los años anteriores y su no fraccionamiento a partir de finales de 2015), hallamos no solamente una mayor producción de trabajos, sino una variación cualitativa en los subtemas de debate de los temas “Políticas Sectoriales”, “Coordinación”; “Empresas Públicas”; “Modernización”; “Reforma del Estado y Reforma Administrativa”; “Regulación y Control de los Servicios Públicos; y “Tipo de Estado”.

La cuestión problemática reside en la determinación del nivel y factores que explicarían esa correlación y su variabilidad: ¿Qué reflejan las agendas temáticas de los estudios sobre el Estado y la administración pública? ¿Reflejan la trayectoria de los propios investigadores, de la comunidad internacional, de la afluencia de financiamiento nacional o internacional? ¿O de las propias características de un determinado Estado y la administración pública?

Por último, en términos de **desafíos metodológicos**, la elección de un abordaje que privilegió el tratamiento del universo de los 5613 casos en detrimento de una profundización de una selección de muestras se debió no sólo a su adecuación como producto intermedio de un proyecto de investigación, sino como un desafío respecto de pensar formas más abarcativas para el estudio de los temas de debate sobre el Estado y la administración pública, pero sin perder precisión y capacidad de análisis.

Por tratarse de una presentación de resultados preliminares, debemos seguir abocados al refinamiento de los mismos, así como a un desarrollo más profundo de la problematización de los tipos de Estado y las formas de establecer relaciones más contundentes con los debates, así como los factores que eventualmente las potencian.

REFERENCIAS

BERROTARÁN, P.; PEREYRA, E. Momentos y procesos para una historia del estado en Argentina, número de edición. **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Buenos Aires, Edición 30, p. 141-167, dic. 2012

CANTAMUTTO, F.; CONSTANTINO, A. El modo de desarrollo en la Argentina reciente. **Mundo Siglo XXI** revista del CIECAS-IPN, México, n°39, Vol. XI, p. 15-34, may-ago 2016.

CAO, H.; LAGUADO, A. Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina”. **Revista Estado y Políticas Públicas**, N° 4, p. 60-68, 2015. Disponible en: http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485079_dossier-3.pdf. Consultado 22 oct. 2022

COMPLETA, E. Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? **Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político**, Buenos Aires, N°1, Vol. 22, p.111-140, Abril-Septiembre 2017.

DE PIERO, S. Los años Kirchneristas: recentralizar al Estado. **Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, Buenos Aires, Edición 30, p. 169-179, dic. 2012.

FALCÃO-MARTINS, H. Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, No. 9, Oct. 1997.

GANTUS, Diego. Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea. En BARROS, S.; CASTELLANI A. G.; y Gantus, D. (Coord.). **Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Consejo de Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas (CODESOC), Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC), 2016. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_estado_y_gobierno.pdf. Consultado 23 oct. 2022

GARCÍA DELGADO, D. El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad: Agendas y geopolíticas en conflicto. **Revista de Ciencias Sociales segunda época**, N° 28, pp. 159-177, primavera de 2015

JORDANA, J. El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, N° 3, p. 77-89, mayo-agosto 1995. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/40>. Consultado: 24 oct. 2022

LÓPEZ, B. H.; RUBINS, R. La Administración Pública Nacional. En ABAL MEDINA, J. M.; CAO, H. **Manual de la nueva Administración Pública Argentina**. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2021. p. 67-112.

OSZLAK, O. **Política y gestión pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

OSZLAK, O. Burocracia estatal: política y políticas públicas. **Revista PostData Revista de Reflexión y Análisis Político**, Buenos Aires, N° 11, p. 11-56, Abril 2006.

VILAS, C. ¿Hacia atrás o hacia adelante? La revalorización del Estado luego del consenso de Washington (CW). **Perspectivas**, Sao Paulo, v. 32, p. 47-81, jul-dez. 2007.