

LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS SUBNACIONALES. POSIBILIDADES DE IMPLANTACIÓN DE UN SERVICIO CIVIL DE CARRERA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO, ARGENTINA (1996-2011).

Dora Bonardo*

Universidad Nacional del Comahue

✉ dorabo@rnonline.com.ar

Resumen

El objetivo de este paper es presentar los aspectos teóricos y metodológicos del proyecto de investigación “La profesionalización de la Función Pública en las Administraciones Subnacionales. Posibilidades de implantación de un Servicio Civil de Carrera. El caso de la Provincia de Río Negro, Argentina (1996-2011)” a fin de enriquecerlo y de intercambiar información y perspectivas sobre una temática ligada a la administración pública y a la ciencia política contemporánea. En el primer apartado se señala el interés que ha llevado a la autora a investigar este tema, resaltando la importancia de tener una nueva perspectiva para su estudio. En el segundo, se enuncian algunas conclusiones sobre las reformas de la función pública acaecidas en los últimos años. En el tercero, se describen las características de la misma en la provincia de Río Negro; y por último, los alcances de esta propuesta de investigación y los interrogantes que se plantean.

Palabras clave: servicio civil, función pública, profesionalización, dirigencias, empleo público.

* Profesora del Centro Universitario Regional Zona Atlántica, en la Universidad Nacional de Comahue. Estudiante del Doctorado en Administración y Política Públicas en la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora Categorizada III del Sistema de Ciencia, Técnica y Políticas Universitarias, Ministerio de Educación de la Nación. Becaria del programa de movilidad Erasmus Mundus ARTESS. Miembro de la Red de Expertos Iberoamericanos (REI) en Gestión Pública, que auspicia la Fundación Ceddret y el INAP de España. Actualmente, se encuentra realizando una estancia de investigación en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Introducción

Las reformas del estado impulsadas por el denominado “modelo neoliberal” se dirigieron a modificar no sólo la relación entre el estado y la sociedad civil y el mercado sino también a cambiar los modos de gestión de la administración pública. La profesionalización pasa a ser parte del ideario y del instrumental de políticas públicas orientadas a tal fin. En Argentina, las provincias no fueron ajenas a esta ola reformista. En el caso de la Provincia de Río Negro, a partir del año 1996 se comenzaron a desplegar una serie de decisiones y acciones que llevaron a la sanción de varias leyes, como la Ley 3052/96 o Ley de la Función Pública, como así también a desarrollar programas cuyos objetivos fueron precisamente “profesionalizar” el empleo público provincial.

Un trabajo de mi autoría (Bonardo 2004) destaca en las conclusiones que dentro de los obstáculos que impedirían la consolidación de un servicio civil profesionalizado, se encuentra la escasa consolidación y solidez del aparato estatal provincial con respecto a un modelo weberiano clásico y la cultura y prácticas de patronazgo de los decidores políticos, es decir de los funcionarios políticos. Se vislumbra allí que las reformas debieran superar lo meramente administrativo, involucrando sustancialmente lo político.

A varios años de esa ley fundante de un nuevo perfil de Función Pública, se plantea conocer el desarrollo de la profesionalización del servicio civil en Río Negro, de otras que la acompañaron y de prácticas de gestión de recursos humanos aplicadas al sector público. Estudios internacionales de gran profundidad y extensión dan cuenta de los derroteros que los países de América Latina han tenido en el desafío de mejorar las políticas de recursos humanos y en donde la profesionalización aparece como su columna vertebral. Dichos estudios, sobre la base de modelos teóricos ajustados al objeto de estudio y a diagnósticos institucionales concretos, ponen la mirada en las administraciones públicas centrales (nacionales). Como menciona Manuel Villoria Mendieta (2007), es necesario lanzar una nueva agenda de investigación donde confluyan otros aspectos que hacen al servicio civil -los juegos de poder, la conducta y los valores de las personas que trabajan en el servicio civil, sus motivaciones y percepciones respecto de la profesionalización, etc.- y a sus niveles de implantación -provincias y municipios-.

Por lo cual, este trabajo se orienta a indagar sobre los alcances que hoy tiene la profesionalización de la función pública. Si bien toma como punto de partida el marco teórico-metodológico que ofrece el neo-institucionalismo, avanza en una propuesta analítica a través de incorporar elementos interpretativos y comprensivos de la dinámica de los actores que rodean la función pública. Por otra parte, el foco es puesto en el ámbito subnacional -en este caso en el provincial-, como espacio singular de procesos particulares, para entender las posibilidades o limitaciones de su implantación.

Investigar la Función Pública en espacios subnacionales

“No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar”.

Bertold Brecht

Si realizamos una mirada retrospectiva de la agenda de investigación en ciencias políticas y más específicamente en administración pública de los últimos años, veremos una serie de temas de interés que involucran múltiples aspectos de lo que ambas, como ciencia o como disciplina, abordan.

Así, desde la Ciencia Política, y según un estudio que explora el estado de la docencia y la investigación de la Ciencia Política española sobre América Latina, realizado por Alcántara Sáez y Freidenberg (2008), en el marco de temas de interés, existe un desarrollo embrionario de investigaciones sobre instituciones y nueva gestión pública, administración pública y reforma del estado. Esta tendencia se refleja por ejemplo, en la escasa presencia de asignaturas en ofertas de grado y postgrado y en la participación (sólo un 5%) de estos temas en las publicaciones que se realizan en revistas científicas. También destaca que a diferencia de la Ciencia Política anglosajona, en España se priorizan los estudios teóricos a los prácticos. Por otra parte, otra investigación realizada por Bulcourf y Cardozo (2010) sobre el desarrollo de la Ciencia Política (y de la Administración Pública como subdisciplina) en Argentina y Brasil, señala que el derrotero de ésta última ha tenido un marcado incremento a la luz de la profesionalización del servicio civil, en especial en la esfera nacional. Ello se observa en el aumento de ponencias que se presentan en congresos de la temática; pero el autor también coincide en la escasez de publicaciones científicas en la materia. Citando a Agoff (2003), concluye que el desarrollo de la Administración Pública como campo de estudios en Europa proviene desde la política pero que en Argentina surge como una aplicación acrítica de los modelos importados de los países desarrollados en momentos de reforma del estado.

Por su parte, desde la administración pública, a partir de los años 80 e influidos por las reformas neoliberales, los temas de interés han girado en torno a su transformación, a la relación entre lo público y lo privado y a las tendencias hacia las que se dirige. Los estudios han priorizado los lineamientos generales promovidos por la corriente de la Nueva Gestión Pública. Es así que las orientaciones que marcan el pulso de la investigación y la docencia en gestión pública están fuertemente influenciadas por los programas de modernización, los valores de economía, eficacia y eficiencia y la responsabilidad basada en resultados que han sido implantados en todos los países de América Latina. Según la impronta de la época, se ha pasado de poner el foco en los procesos de reforma del estado a la valorización de la acción de nuevos actores, coordinando con el estado las políticas estatales en una idea de gobernanza.

Es decir, la agenda política de la gestión pública ha generado la agenda de investigación y docencia en el campo de la administración pública como disciplina. Como advierte Martínez Puón (2009), quizás con el interés de estrechar el vínculo entre la academia y la práctica, se está corriendo el riesgo de comercializar la disciplina debilitando su científicidad.

Respecto de los estudios sobre la profesionalización de la función pública, luego de los análisis evaluativos sobre el impacto de las reformas de los servicios civiles a escala nacional realizados por instituciones internacionales o nacionales¹, han disminuidos; además denotan que las reformas en los espacios subnacionales son prácticamente inexistentes. Como manifiesta Oszlak en una entrevista que le realizaron académicos de la Universidad Nacional de La Plata (Camou y Soprano Manzo 2007), cuando se le pregunta respecto de la concentración de la reforma del estado y de los problemas subnacionales, él responde que la literatura académica no ha puesto mucho énfasis en ello como tampoco el discurso de los líderes políticos².

¹ Un resumen de los resultados sobre la profesionalización del empleo público en América Latina es el realizado por varios reconocidos académicos y consultores internacionales a instancias del BID, plasmados en el libro de Longo y Ramió (2008).

² Camou y Soprano Manzo (2007) (Entrevista a Oscar Oszlak). "La reforma del Estado pasa más por el ámbito subnacional que por el nacional. Tenemos un millón ochocientos mil empleados públicos subnacionales más los municipales, y hay menos de trescientos mil empleados públicos nacionales. La modernización estatal, las provincias no han superado su déficit de capacidad institucional. No hubo sostenibilidad de las reformas: se iban los consultores y se

Otro dato importante que pone de relieve la estrechez en los estudios subnacionales sobre función pública lo registra Iacoviello (2010) en una síntesis de las ponencias presentadas sobre este tema en el XV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública auspiciado por el CLAD. Iacoviello (2010) señala que de 67 ponencias, el 85% son expresiones de estudios de casos y experiencias de gestión; que el 80% se ubica en análisis de ámbitos nacionales, el 15% locales/municipales y sólo el 5% subnacionales/provinciales. La mayor parte alude a los Poderes Ejecutivos, siendo prácticamente inexistentes las referencias al empleo público de los Poderes Legislativos y Judiciales. Destaca entonces, que los debates sobre la profesionalización del servicio civil sigue teniendo un carácter marcadamente nacional, más allá de la generalizada descentralización de funciones hacia otros niveles de gobierno en toda la región.

Evidentemente las reformas administrativas y por consiguiente, la función pública en los niveles subnacionales es un campo de investigación muy poco explorado. Como manifiesta Lardone (2003) “no se ha prestado hasta el momento la debida atención a los procesos políticos de las reformas administrativas de los Estados provinciales, ni se ha concentrado en los escenarios específicos provinciales como arenas en las que se “libran” las batallas políticas de las reformas”.

Es probable que la complejidad metodológica y práctica de realizar estudios comparados entre provincias, o casos concretos analizados en profundidad, sea un obstáculo importante a la hora de elegir un tema de investigación que abarque los espacios subnacionales. Pero también convergen otros, de índole ideológicos o políticos que no contribuyen a su elección. Como se señaló anteriormente se conjuga que, en los ámbitos académicos de mayor prestigio existe una tradición especial por indagar fenómenos “macro”. Argentina no es ajena a esta tendencia, siendo que sólo algunas universidades del interior han tenido interés en explorar cuestiones propias de las administraciones públicas provinciales. Por otro lado, instituciones que

caían los proyectos, desde sistemas de información hasta sistemas presupuestarios, políticas de recursos humanos o cualquier otra de las clasificadas como reformas de segunda generación. Diría que la primera generación de reformas fue la etapa fácil, porque consistía en instrumentos jurídicos y en operaciones económico- financieras: contratos, transferencias jurisdiccionales, fijación de cánones, subsidios, indemnizaciones, etc. En cambio, las reformas de segunda generación implican cambios tecnológicos y culturales, así como decisiones políticas firmes e irreversibles. Si no hay voluntad política no hay forma de que la tecnología influya en la cultura y esa nueva cultura se naturalice. La naturalización de una nueva cultura en el funcionamiento burocrático es condición esencial, no solamente dentro del sector público sino también en la sociedad civil. Si la ciudadanía no asume sus derechos frente al Estado, la participación se vuelve ilusoria, tanto en el plano de la intervención en las decisiones políticas como en el control de la gestión pública. Y bueno, un poco a transmitir todo esto estuvieron dirigidos mis trabajos más recientes. ... Desde el gobierno, se ha abandonado el discurso reformista referido al Estado. Su valor retórico y simbólico, en un sentido no peyorativo, no ha sido demasiado reconocido por Kirchner. Tanto Alfonsín, como Menem y De la Rúa, tuvieron alguna estrategia manifiesta, algún programa que, con orientaciones político-ideológicas ciertamente diferentes, mantenía la reforma estatal como tema de la agenda gubernamental. Hoy vuelve a plantearla Cristina Kirchner, aunque no está claro todavía su contenido ni sus alcances. Esto no significa que no se hayan producido reformas. No hay duda de que el rol del Estado y el contenido de las políticas que definen la orientación de este rol, han tenido cambios de enorme trascendencia. Estos cambios no han sido estudiados. Diría, más aún, que la investigación sobre la reforma estatal, en general, no se ha “ensuciado las manos”, no ha horadado más hondo en las entrañas del Estado, es decir, no ha *desentrañado* el sentido de las políticas, los procesos, los actores, los recursos, las estrategias y los conflictos que rodean la resolución de las cuestiones que conforman la agenda estatal. Estos temas deberían constituir, especialmente, los que integren la agenda de investigación de quienes pretendemos estudiar y transformar el Estado.”

financian este tipo de investigaciones o estudios como el BID o el BM, se centran fundamentalmente en el análisis de países³.

Además, desde el punto de vista científico, las investigaciones cualitativas de corte comprensivistas o interpretativistas que podrían dar cuenta de una nueva mirada a estos procesos de reforma, a los juegos políticos, a la dinámica de los vínculos entre actores sociales, a sus motivaciones, tienen un valor menor en el mundo de la academia en términos de su “cientificidad” ya que requieren de modelos analíticos experimentales o bien de un enfoque epistemológico emancipador⁴. En este sentido, Monedero (2011) expresa claramente la necesidad de buscar perspectivas que expliquen los procesos de cambio, tratando de no naturalizarlos a partir de entenderlos bajo marcos teóricos o metodológicos que provienen del “centro”, interpelando la necesidad de construir nuevos análisis para fenómenos propios que se desarrollen en América Latina.

Pareciera que esta advertencia puede ser aplicada a los estudios de realidades subnacionales, a las administraciones públicas provinciales como en este caso. ¿Qué valor explicativo tendría analizar estos ámbitos? ¿Qué conclusiones se extraerían a través de la demostración empírica de las heterogeneidades existentes en las realidades estatales provinciales, tanto entre provincias, como al interior de las mismas? ¿Qué es lo que existe en los espacios subnacionales que no se explica a partir de la comparación con otras instituciones, exclusivamente? El análisis de los hechos en situaciones y contextos concretos –a través estrategias metodológicas cuali/cuantitativas- permitiría comprender mejor los procesos de intervención y las dinámicas de los actores, rastrear el significado profundo de las vivencias, de las contradicciones y de las diferencias. La particular hechura de las políticas, las características que adoptan, el sentido de las prácticas nos puede hablar de cuestiones profundas de la vida política y administrativa de nuestras instituciones, que escapan a la numerología o las inferencias de los estudios tradicionales llevándonos a no caer en simplificaciones analíticas o a generalizaciones comunes.

Los espacios subnacionales tienen su impronta, su particularidad, son heterogéneos según su historia y su cultura; pero tienen de homogéneos la construcción de un sentido que los hace común: el sentido de pertenencia a un “no-centro”. En ello está lo generalizable, lo heurístico, lo valorable. No se busca el desarrollo de una explicación universalmente válida sino rescatar lo no visible, lo autónomo de aquellas prácticas que no ocupan lugar en las tradiciones científicas.

Esta reflexión sirve para enmarcar el derrotero de la función pública en los niveles subnacionales. ¿Podemos entonces, encontrar particularidades que nos brinden pistas para entender la realidad política-administrativa de las burocracias provinciales y que sirvan de “claves generalizables” en términos de generación de sentido (Martínez Puón 2009) para la función pública subnacional y que además, faciliten propuestas superadoras a las emanadas de los ámbitos nacionales o “centrales”?

Las reformas de la función pública

Desde una perspectiva neoinstitucionalista, las reformas de la “función pública”, entendida como una “institución” donde se interrelacionan normas, actores, valores y procesos tendientes a profesionalizar los

³ El trabajo citado de Lardone (2003), resume algunos de los estudios más importantes sobre reformas del estado a nivel provincial en Argentina.

⁴ Se refiere a la perspectiva epistemológica que propone Sousa Santos (2003).

servicios civiles de carrera (SCC) de la administración pública⁵, forman parte de los procesos modernizadores del Estado y sus burocracias que tuvieron lugar en los últimos 30 años tanto en Europa como en América latina.

En general, los análisis realizados respecto de sus resultados toman como base dos tradiciones administrativas, que sirven como referentes de comparación de los modelos implantados: el modelo de sistema de servicio civil abierto anglosajón y el modelo cerrado de Europa continental⁶. Dichos modelos se sustentan en valores y en papeles diferentes para el Estado y la sociedad. En el primero, la sociedad civil es muy articulada, el Estado tiene menor visibilidad y presencia, predominando valores como la transparencia, la imparcialidad, el pluralismo y el pragmatismo. En el segundo, el papel del estado es contundente siendo el principal configurador de las relaciones con la sociedad civil, valorando la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley y la equidad. A partir de estas diferencias, la relación entre el sistema político y el sistema administrativo cambia y por ende, la configuración del servicio civil. Así entendido, la constitución de la función pública deriva de una construcción política y social, con características propias según su contexto histórico y temporal.

Si bien son muchas las lecturas que se han hecho respecto de las reformas administrativas y sus resultados, de acuerdo con la perspectiva neoinstitucionalista, las reformas de los servicios civiles en América Latina respondieron fundamentalmente a un “isoformismo institucional” (DiMaggio y Powell 1983), es decir a la adopción por emulación o por coerción de patrones de reforma que se aproximaron a los dos modelos tradicionales arriba mencionados. No obstante, las razones contextuales hicieron que los resultados variasen en cada caso. Dichas evaluaciones se centralizan en espacios nacionales, existiendo una amplia literatura al respecto. En una apretada síntesis, las conclusiones más relevantes que se observan sobre la profesionalización de la función pública en América Latina, se ubican en torno a la implantación de los servicios civiles a partir de dos rasgos, el mérito y la flexibilidad.

Como menciona Francisco Longo (2008: 43), en el diseño de los sistemas de función pública confluyen dos elementos, uno de contenido y otro de proceso: los que involucran las garantías fundamentales de un sistema meritocrático y los que persiguen introducir una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos del sector público. Los primeros -atributos- apuntan a combatir la arbitrariedad, el nepotismo y el clientelismo; los segundos -políticas- se orientan a asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, la eficiencia, la responsabilidad y los resultados. Por lo cual, la *profesionalización de la función pública* implicaría un servicio civil donde se combinan a) valores y atributos -eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad estructural (Longo 2008: 46)- que resguarden el mérito, la neutralidad, la seguridad jurídica del empleo público, con b) procesos y políticas, que faciliten una gestión de recursos humanos a fin de permitir el desarrollo y sostenimiento de una carrera funcionarial.

Una primera cuestión importante que resulta de las evaluaciones y que se presta a discusión, es la de la “secuencia”, es decir cómo implantar un sistema de función pública y por dónde comenzar, si primero por el mérito y luego por la flexibilidad, o viceversa, o bien por la simultaneidad. Los informes mencionados señalan que, no obstante las recomendaciones de organizaciones como el BID que enfatizan un desarrollo secuencial

⁵ Para Longo (2008) un servicio civil está constituido por “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”.

⁶ Estos modelos están incluidos en la clasificación que Echevarría (2006: 125-146) hace sobre burocracias públicas.

(en donde primero es necesario instituir burocracias weberianas sólidas basadas en el mérito para luego aplicar políticas de flexibilidad en el empleo público), la experiencia indica que esta recomendación no siempre es adecuada. Es decir, que las posibilidades de implantación no están dadas por una cuestión de pasos o etapas fijas, como un derrotero ineludible para alcanzar la profesionalización, sino que por el contrario, ésta se alcanzará teniendo en cuenta las condiciones particulares e históricas del desarrollo institucional de cada sistema de empleo público.

Una segunda consideración es respecto al vínculo entre las normas que regulan el empleo público y el funcionamiento efectivo de los sistemas de función pública. La conclusión a que se arriba es el alejamiento existente entre las prácticas de gestión orientadas al mérito y los marcos normativos, revelando una alta propensión al manejo clientelar del personal público. La gran dispersión y fragmentación normativa que abarca a diferentes segmentos de personal es un obstáculo significativo que colabora en ello⁷.

Estos informes destacan entre otros tópicos, la escasa importancia que tiene la planificación estratégica de los recursos humanos del sector público y por ende, la ausencia del empleo público como tema de agenda gubernamental.

Existe coincidencia en cuanto a que las reformas de la función pública tienen una mayor posibilidad de implantación cuando son impulsadas en el marco de restricciones o ajustes de los aparatos del estado, aunque dicha implantación no signifique un éxito seguro o pueda ser sostenida en el tiempo.

Entre los obstáculos que se mencionan como más importantes se incluyen (Longo 2008) los intereses opuestos o divergentes que manifiestan los diferentes actores institucionales (clases políticas gobernantes, oposición política, aparatos del partido, tecnoburocracias horizontales y órganos de control, los empleados públicos, los sindicatos y los directivos y mandos medios), los factores de orden cultural, los problemas derivados del diseño institucional del sistema político, los déficits de liderazgo político y las carencias de capacidad interna de las burocracias en aplicar las reformas.

Si bien todos los análisis concluyen sobre la baja calidad institucional de la mayoría de los Estados y sus administraciones en América Latina⁸, quienes defienden la profesionalización del empleo público reconocen que ésta contribuye a mejorar su funcionamiento, limitando la corrupción y el clientelismo político.

A partir de estas conclusiones, si bien la profesionalización de la función pública aparece como un problema y se han ensayado diferentes soluciones a través de políticas, la cuestión se dirime como un dilema político y de acción colectiva, es decir en el juego político intra e interinstitucional, donde actores racionales plantean sus intereses y posiciones. También, como menciona Ferraro (2004: 10), para entender la cuestión específica de la relación entre la burocracia profesional y los políticos en América Latina se necesitaría de un factor explicativo adicional o “patrón cognitivo” (Hall y Taylor 1996) que consiste en una serie de preconceptos sobre la legitimidad de las instituciones, que fundamentan y refuerzan la desconfianza de los políticos hacia la burocracia profesional.

⁷ Existen diferencias notables entre el personal público de los distintos poderes (PE, PL y PJ) como también intra poderes, devenidos de pujas históricas o bien influidos por las condiciones de trabajo o por la tecnología, marcando grandes diferencias entre los empleados públicos y formando nichos de privilegio para determinadas profesiones y carreras.

⁸ Los países con mejores índice de mérito de América Latina son Brasil, Chile y Costa Rica.

La función pública en los espacios subnacionales

Como se manifestara en el primer apartado de este trabajo, el estudio de la función pública y su profesionalización ha recaído fundamentalmente en los espacios nacionales, es decir en las administraciones públicas centrales. En el ámbito de las provincias argentinas, los estudios realizados forman parte de diagnósticos institucionales más que investigaciones de corte científico. Se pueden mencionar como ejemplos, en San Juan, la Secretaría de la Gestión Pública del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia propició un trabajo denominado “Lineamientos generales para el desarrollo del plan estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública. Bases para un plan de modernización del Estado Provincial” (Cao 2008) donde se contempla la necesidad de profesionalizar el empleo público provincial. La Provincia de Buenos Aires a través del Instituto Provincial de Administración Pública ha realizado otros de similares características (Andrade 2010). Por su parte, dos trabajos realizados por el Centro de Implementación para las Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, uno en la de Santa Fe (Page 2010) y otro en la Provincia de Salta (Iacoviello 2010), tienen en cuenta al SSC. Precisamente este último, se considera como la primera experiencia realizada en la región latinoamericana de implementar a nivel subnacional, un diagnóstico que contraste el desarrollo de los subsistemas que componen el empleo público con los principios de mejores prácticas acordados por las administraciones públicas de la región en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP). Es de destacar que las reflexiones finales de este trabajo indican lo oportuno de avanzar en estos diagnósticos en todas las provincias argentinas, lo que coadyuvaría a tener información comparable para la toma de decisiones y a desarrollar acciones conjuntas en pos de una mejora de los SSC provinciales.

La reforma de la función Pública en Río Negro: historia y perspectivas

A continuación se describirán los aspectos más importantes de las conclusiones de una investigación por mi realizada, que da cuenta del proceso político de sanción de la Ley 3052/96 o Régimen de la Función Pública de la Provincia de Río Negro. A partir de un enfoque institucionalista, y siguiendo el marco analítico que propone Longo, se indaga sobre la emergencia y el alcance de esta ley en el contexto de reforma administrativa y de SCC; también se analizan los significados que los actores institucionales dieron a este proceso de reforma, los límites y posibilidades que se planteaban en el momento de su implantación. Sus resultados sirvieron para diseñar una nueva investigación, que pretende dar continuidad a la anterior, revelando los senderos de la reforma de la Función Pública en la Provincia de Río Negro en los últimos 15 años⁹.

Una historia reciente

Como parte de las reformas de segunda generación impulsadas por la nación, se llevó a cabo a mediados de los años 90, un proceso de cambio en la función pública provincial. Las razones argumentadas que dieron origen a la Ley 3052/96 o “Régimen de la Función Pública Provincial” se vinculan estrechamente con el contexto nacional e internacional y con las condiciones socio-económicas, políticas e institucionales propias de la provincia.

⁹ Dicha investigación se presenta como el Proyecto de Tesis Doctoral de la autora, denominado “La profesionalización de la Función Pública en las Administraciones Subnacionales. Posibilidades de implantación de un Servicio Civil de Carrera. El caso de la Provincia de Río Negro, Argentina (1996-2011)”, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

En su política de descentralización, la nación y los organismos internacionales de crédito -además de las restricciones financieras que impusieron-, promovieron una serie de reformas que prescribieron ideológica y técnicamente los alcances de los cambios en la función pública provincial. Frente a una crisis financiera profunda y reclamos sociales que hacían peligrar la gobernabilidad, el gobierno provincial, generó una serie de decisiones cuyos objetivos fueron sortear la crisis fiscal y dar respuesta a las demandas sociales que exigía el momento. Si bien la fuerte impronta del discurso modernizador caló hondo en la burocracia pública, la ingente necesidad de encontrar una salida a la crisis y las presiones externas apuraron más aún los pasos para la modificación del marco normativo del empleo público.

Si comparamos esta ley con los modelos arriba mencionados, se puede señalar que ella es una mezcla de modelos eficientista-garantista, cercano al diseño de servicio civil europeo (sistema de carrera cerrado en base al mérito) con cierto toque anglosajón (sistema abierto donde la flexibilidad, en términos de la posibilidad de desvinculación del personal según el cumplimiento de determinados parámetros, aparece en varios apartados).

Desde el punto de vista del “espíritu”, sus *contenidos* proclaman una serie de principios y valores característicos del modelo modernizador: la eficiencia y eficacia, la racionalidad en el uso de los recursos, la flexibilidad, el logro de resultados, la autonomía, la objetividad e igualdad de oportunidades, el desarrollo personal, la competitividad, el involucramiento, entre otros. Desde el punto de vista de los componentes, se puede observar que abarca todos los aspectos fundamentales que integran la gestión de recursos humanos, según el esquema sugerido por Longo (2006), con una estructura escalafonaria basada en el mérito (ingreso y ascenso por concurso, evaluaciones periódicas, etc.).

Es decir, flexibilidad y mérito fueron los dos elementos sostén de la nueva estructura del servicio civil rionegrino, siendo el diseño técnico y el marco doctrinario ajustados a los lineamientos que aconsejaban los patrones internacionales de reforma administrativa.

En cuanto al *proceso* político que rodeó su sanción, las conclusiones expresan la urgencia de recomponer la paz social que estabilizara los desequilibrios institucionales y las demandas sociales, garantizando la gobernabilidad del sistema. El discurso político, imbuido de argumentos neoliberales, apeló a la necesidad de encontrar un nuevo modelo de estado y de función pública. Ello estuvo legitimado por los diferentes sectores sociales y sus representantes (los partidos políticos, los gremios, las entidades intermedias), a pesar de algunas advertencias que surgieron por parte de legisladores de la oposición, sobre la oportunidad y conveniencia de la aprobación de esta ley. Sin embargo, existió consenso respecto al modelo diseñado, más allá de si éste era o no una emulación de referentes internacionales de servicio civil aplicable a la realidad provincial y de su viabilidad en el mediano y largo plazo¹⁰.

El significado que dieron los actores a estos cambios varió según la posición que ocupaban y los intereses que defendían. Es importante destacar, que el gobierno provincial, a pesar de haber decretado la emergencia económica en el marco de la sanción de esta ley, no incurrió en despidos masivos de personal aunque sí disminuyó las remuneraciones, priorizando el empleo sobre el salario. Esto llevó a que la burocracia

¹⁰ Para el logro de consensos se utilizaron estrategias que sirvieron para diagnosticar la realidad y proponer soluciones, en especial para el corto plazo. Ámbitos participativos como las asambleas multisectoriales, foros de participación y comisiones especiales e instrumentos de presión como el acuerdo de ministros o el tratamiento en una sola vuelta de la ley, favorecieron las condiciones para arribar a un nuevo arreglo institucional como lo fue la ley de la función pública.

pública, frente a la posibilidad de sufrir disminuciones en sus planteles de recursos humanos, aceptara -aunque con manifestaciones de rechazo- reducciones salariales importantes. Frente a un costo de oportunidad tan alto cambió el sacrificio presente por una posibilidad de mejoría futura.

En cuanto a los límites y posibilidades de implantación de un servicio civil profesionalizado en el momento de la sanción de la ley, la perspectiva de los actores indica que, si bien existió consenso respecto a los beneficios que reporta a la sociedad contar con empleados públicos profesionales, se percibía la inexistencia de una cultura organizacional que acompañara un proceso profesionalizador. Los obstáculos que se visualizaban -presupuestos insuficientes, arreglos políticos entre gremio y gobierno, corrupción, incapacidad técnica y falta de decisión política para liderar los cambios- aparecían como problemas de difícil resolución. Tampoco parecía viable la constitución de una “dirigencia pública” en términos de un grupo particular de gerentes con escalafón propio. Si bien la idea era más permeable a los sectores de funcionarios de carrera con mayor responsabilidad técnica, en aras de una mayor autonomía y discrecionalidad en la toma de decisiones, existía reticencia en delegar o descentralizar ciertas funciones por parte de los funcionarios políticos y gremiales. Respecto de la función pública como sistema de mérito, los actores argumentaron favorablemente sobre los beneficios de su función social, es decir procurar seguridad jurídica a través de garantías institucionales de la imparcialidad de los agentes públicos y de la selección, promoción y retribución de éstos sobre la base del mérito y a los criterios de carrera burocrática. Sin embargo, se suponía que las prácticas políticas de clientelismo y patronazgo arraigadas no permitirían la consolidación de un sistema de mérito.

Por lo cual y a modo de apretada síntesis, se puede concluir que los arreglos institucionales que dieron origen a la ley de la Función Pública, se generaron por una lado, en la necesidad de cambiar un modelo de servicio civil obsoleto que resultaba disfuncional a los nuevos tiempos. Por otro, el análisis del momento y del modo de su emergencia hace pensar que, más que resolver lo anteriormente mencionado tuvo como fin encontrar una rápida salida a la crisis institucional y de gobernabilidad del sistema producto de una profunda crisis fiscal que sobrellevó la provincia a mediados de los 90.

El sinuoso camino del cambio

Los años posteriores a la sanción de esta ley se vieron impregnados por acontecimientos importantes para la provincia y para el país en su conjunto. El paulatino retiro del modelo de estado neoliberal, nuevas coyunturas políticas y económicas y las consecuencias sociales que acarrearón dieron una dinámica diferente a los procesos políticos y administrativos. Pasaron 15 años de la vigencia de esta ley y de los procesos que le dieron origen; la puesta en práctica de sus contenidos (atributos) en términos de procesos, es decir de políticas de gestión de recursos humanos orientadas a la profesionalización, no ha sido analizada.

Las políticas de gestión de recursos humanos del sector público fueron desplegándose con vaivenes, avances y retrocesos, dando lugar a un sistema de empleo público imbricado con el diseño institucional que el sistema político imperante marcó durante los últimos años.

La administración pública provincial ha cambiado porque se ha modificado su entorno interno y externo. El contexto institucional es diferente porque la sociedad y también el estado no son los mismos. En diciembre de 2011 y luego de 28 años, el mapa político provincial se vio modificado con la emergencia de un nuevo gobierno de signo partidario contrario al que venía gobernando durante dicho periodo. Una de sus primeras medidas fue modificar las reglas de juego de la función pública rionegrina, sancionando una ley de emergencia provincial, la Ley N° 4735 en cuyos artículos 4, 5 y 6 se establece la “Disponibilidad del empleado

público”. Así, 22.000 empleados públicos quedaron expectantes sin saber cuál será su destino laboral ni personal.

Nuevamente, el conflicto social, el juego político y los intereses sectoriales intervienen en la vida institucional y en la vida particular de hombres y mujeres que forman la burocracia; también en la cotidianidad ciudadana (sobre todo en la capital provincial) en atenta observancia del desarrollo de los acontecimientos. La función pública se instala en la agenda gubernamental y en la preocupación ciudadana y mediática. ¿Será una ventana de oportunidad para mejorar la función pública o un nuevo desencanto en la consolidación institucional del SSC en el estado provincial?

Como menciona Villoria (2008:127)

“o bien creemos (y esperamos) que los actores pueden ser también actores morales, y no sólo racionales, o bien buscamos alguna base teórica distinta, con sus consecuencias prácticas anexas, que nos permita salir de esta trampa social. O bien aceptamos que, ceteris paribus, en gran parte de América Latina jamás habrá un SCC, dada la perversa interacción de la path dependency y la racionalidad prudencial de los partidos”.

La propuesta de investigación

Al momento de plantear mi tema de investigación, el interés por indagar la función pública a nivel subnacional -en este caso la provincia de Río Negro- discurría por profundizar una línea de investigación que desarrollo desde hace años. A partir de los acontecimientos que se suscitaron hacia finales de 2011 mencionados anteriormente, comprendí la necesidad de explorar más aún sobre estos temas.

Como se observa, existen pocos estudios -en especial en América Latina-, que indaguen sobre los procesos políticos que enmarcan las reformas de la función pública; sobre la perspectiva de los actores, sus significados y vivencias. Mucho menos en los espacios subnacionales. Estamos ante una enorme área de vacancia investigativa. Entiendo que, los análisis institucionales y de los comportamientos estratégicos de los actores ofrecen recursos interesantes para explorar éste área; pero también creo que deben ser complementados con estudios de tipo fenomenológicos, que exploren los significados subjetivos que los participantes de estos procesos dan a las prácticas de los actores políticos y gubernamentales. Los mismos consultores internacionales y académicos de máximo prestigio recomiendan explorar por esta senda.

En este sentido, algunas de las cuestiones que esta investigación pretende despejar se refieren a:

- ✓ ¿Qué factores organizacionales operan en la implantación de un sistema de gestión de recursos humanos profesionalizados?
- ✓ ¿Qué significados dan los protagonistas del sistema a la profesionalización de la función pública?
- ✓ ¿Los vínculos que se establecen entre las burocracias administrativas y las elites partidarias favorecen u obstaculizan la consolidación de un sistema de servicio civil?
- ✓ ¿Es aplicable el paradigma del SSC en una jurisdicción provincial? ¿Qué condiciones favorecerían una nueva institucionalidad del empleo público?

El *objeto de estudio* entonces refiere al Servicio Civil de Carrera y su implantación en la Provincia de Río Negro a partir de la sanción de la Ley 3052/96 o Régimen de la Función Pública Provincial hasta nuestros días. Los interrogantes principales se ubican en torno a cuatro dimensiones de análisis (Peter 1996): la gente, las estructuras, la conducta y el poder.

El *objetivo general* es:

- ✓ Analizar los rasgos principales del funcionamiento de la función pública de la Provincia de Río Negro, Argentina, desde la sanción de la Ley 3052/96 o Régimen de la Función Pública Rionegrina hasta 2011.

Los *objetivos específicos* son:

- ✓ Analizar, a la luz de los componentes involucrados en un Sistema de Servicio Civil de Carrera, las políticas y prácticas de Gestión de Recursos Humanos realizadas para su implantación.
- ✓ Interpretar el significado que los actores protagonistas del sistema de función pública dan a la profesionalización, al SCC como institución.
- ✓ Identificar los vínculos que los actores de la burocracia administrativa y las elites partidarias establecen para la consolidación de un SCC.

El *marco de análisis* para este proyecto se ubica principalmente en el paradigma de los estudios cualitativos, con aportes de la metodología cuantitativa. Dado que dos de sus objetivos específicos se refieren a la interpretación y análisis de los significados que los actores dan a la Función Pública y a los vínculos que establecen respecto del SCC, se entiende que el estudio se orienta a una indagación de tipo fenomenológica. Se pretende describir y entender el funcionamiento de la Función Pública, en términos de un SCC. Para ello es necesario interpretar la realidad del empleo público provincial a partir de las vivencias y experiencias de los propios protagonistas. Los significados subjetivos que los actores sociales le asignan a sus actividades en la interacción social y el carácter simbólico que dan a sus acciones (Blumer 1982) colaborarán en revelar la trama de la Función Pública provincial en los últimos años de vida institucional. Es un intento de comprender las conductas significativas (Weber 1979) de los actores políticos y administrativos que favorecen u obstaculizan la conformación de un SCC; más aún, penetrar en las búsquedas de interpretaciones sobre los valores que motivan su orientación hacia el trabajo y hacia la convivencia en ese “mundo de la vida” (Habermas 1971) cotidiana que es la administración pública.

Es así que Max Weber será el referente teórico de partida para nuestros análisis desde dos puntos de vista: desde la *comprensión sociológica* y desde la *teoría de la administración*. Como se mencionara anteriormente, Weber es el autor que analizó la burocracia estatal en las sociedades modernas dando inicio a teorías sustantivas para nuestro objeto de estudio. Tres modelos teóricos ideales pueden resultar de guías para nuestro análisis sobre el funcionamiento de la administración pública: el modelo preburocrático, el burocrático y el postburocrático (Villoria 2007). Cada modelo expresa un tipo de organización, un sistema de legitimación política y de valores, con su correlato en el empleo público en un espacio y lugar determinados. Es así que la Función Pública entendida como un Servicio Civil de Carrera aparece como una construcción social anclada en un sistema institucional propio. Según Echevarría (2006), se pueden señalar, a su vez, cuatro modelos de servicio civil -que en la realidad institucional pueden bien estar mezclados según cada caso-, a saber: la burocracia administrativa clásica, la burocracia clientelar, la burocracia paralela y la burocracia meritocrática. Estos modelos reflejan los modos en que se dispone el personal según las reglas y recursos que se establezcan institucionalmente.

Se vuelve una vez más la mirada a analizar el SCC desde tres perspectivas que subyacen en estos modelos de análisis (McGregor y Solano 1996): como sistema operativo de gestión de recursos humanos, como institución política y como símbolo del sistema institucional imperante. Es así que está presente la *Nueva*

Teoría Institucional o Neo-Institucionalismo como marco teórico, permitiéndonos interpretar más acabadamente nuestro objeto de estudio. Precisamente, ésta entiende que los contextos institucionales – políticos, sociales, económicos, etc.- dentro de los que interactúan los individuos influyen de manera importante en sus comportamientos, desarrollando características particulares. March y Olsen (1989) postulan que ante varias acciones posibles en una situación determinada, el individuo tenderá a realizar aquella institucionalmente apropiada. En este sentido, los individuos ejecutarán una vez más en un momento dado, las acciones que otras personas esperan de ellos en el ambiente donde se desenvuelven. Sobre la base de este planteamiento, se argumenta que la conducta generada por una institución puede afectar el funcionamiento en otros aspectos del sistema. Es en este punto en donde el SCC como sistema político- administrativo-cultural se transforma en un aspecto medular de la gestión pública. Como menciona Peter (1996), una teoría que de cuenta de las principales variables de la gestión pública debe enfocarse en las personas, las estructuras, los comportamientos y el poder. A los efectos de analizar las políticas y prácticas institucionales de Gestión de Recursos Humanos, tópico del primer objetivo específico del trabajo, se tomará el modelo analítico de Sistema Integrado de Gestión de RRHH de Longo (2004). Este identifica en un sistema público de gestión de empleo, siete subsistemas interrelacionados: la planificación estratégica de RRHH, la organización del trabajo, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de las compensaciones, la gestión del desarrollo y la gestión de las relaciones humanas y sociales. Si bien se mencionó al comienzo que este estudio quiere constituirse fundamentalmente en un estudio de tipo fenomenológico donde la perspectiva de los actores es el eje principal, el estudio del funcionamiento del SCC necesita recurrir a otras metodologías de análisis que lo complementen. Es así que, estos subsistemas operarán como grandes dimensiones de análisis que al operacionalizarlas en variables, deberán ser apoyadas por técnicas e instrumentos acordes tanto cualitativos como cuantitativos.

Otro aspecto importante dentro del análisis pretendido, es conocer los vínculos entre la burocracia y las clases dirigenciales partidarias y sus influencias sobre la consolidación de un SSC. La *teoría de las elites* permitirá encuadrar aspectos de la dirigencia política, la competencia de los gobernantes, la profesionalización de los políticos, los partidos como organizaciones destinadas al reclutamiento y selección de las elites, entre otros. En este sentido, se tomará en cuenta tanto la tradición “clásica” de esta corriente –representada fundamentalmente por Mosca (1984), Pareto (1987) y Michels (1962) –y la denominada segunda tradición o “neoelitismo” –cuyos principales exponentes son Schumpeter (1983), Dahl (1971), Sartori (1992), entre otros autores más contemporáneos. Es importante también la perspectiva que Putman (1976) hace sobre la composición de las elites. Para el análisis de los partidos políticos, dado que se pondrá mayor énfasis en lo atinente a su organización y funcionamiento, se tomarán elementos de la concepción weberiana (Weber 1982) y de teorías más actuales (Duverger 1994; Panebianco 1990). También las concepciones de Katz y Mair (1994) servirán para analizar las relaciones establecidas entre los partidos y el Estado.

En definitiva, se entiende que tanto el paradigma epistemológico que subyace como las teorías sustantivas sobre las que se basará la investigación son compatibles respecto el objeto de estudio. La interacción humana, la institución como resultado de esa interacción, el poder con sus instrumentos, regulaciones y prácticas y la capacidad de las personas en resignificar su contexto y sus propias acciones para cambiar, se vinculan y entrelazan en una trama de actores y procesos. Gerenciar es ayudar a crear sentido (Gore 2004). Por ello, los modelos teóricos enunciados son sólo guías para el análisis de procesos complejos en organizaciones complejas con individuos complejos. No obstante, se espera que a partir de esta experiencia se

reconstruyan algunas de las categorías analíticas aquí expresadas o bien aparezcan nuevas en el afán de interpretar a la profesionalización de la función pública como realmente es significada y sentida por los empleados de la burocracia estatal, sus posibilidades y limitaciones en tanto construcción social.

De acuerdo con lo señalado en el desarrollo del marco teórico, la relevancia del problema y objetivos de investigación se encuentra estrechamente vinculada al tipo de *abordaje teórico-metodológico* que se propone; básicamente, *centrado en los participantes y en un sitio de interacción específico* (Knorr-Cetina 1981). Dado que esta perspectiva no elude el problema de las restricciones de la acción, sino que la ubica en la situación micro-macro de interacción, consideramos que el enfoque se ajusta a estos términos al considerar a la organización como un constructo cuyo funcionamiento consiste en una serie de juegos de poder articulados de modo contingente (Crozier y Friedberg 1990: 367-390). Pues bien, el énfasis en cuestiones epistemológicas de orden fenomenológicas unidas a definiciones teóricas sustantivas conllevan a una estrategia metodológica fundamentalmente cualitativa (Sautu 2003: 50-51) con apoyo en métodos cuantitativos. Por lo cual, el proyecto se basará en una estrategia de articulación intrametodológica con uso de diversas técnicas cualitativas.

La metodología cualitativa se desarrollará a partir del estudio de casos. Para ello se realizarán entrevistas focalizadas, semi-estructuradas y en profundidad. Se recurrirá a un conjunto de informantes claves que incluyan: a) responsables de las áreas de RRHH de las organizaciones públicas seleccionadas como unidades de análisis; b) referentes de empleados públicos ubicados en cargos superiores e inferiores de la carrera; c) referentes gremiales de los dos gremios representantes de los empleados públicos provinciales; d) funcionarios gubernamentales de rango superior; e) funcionarios partidarios del partido gobernante y de la oposición; f) representantes de la sociedad civil (ONGs, empresariado, universidades); g) legisladores. La muestra será intencionada y flexible. Los resultados de las entrevistas focalizadas se analizarán utilizando distintas técnicas de análisis estructural e interpretacional. Dada las características de esta perspectiva, no se pretende que las conclusiones sean extendidas al universo bajo estudio, sino más bien identificar elementos que puedan contribuir a la construcción de interpretaciones de los fenómenos analizados. Por lo cual servirá para desarrollar los Objetivos Específicos Nº 2 y 3.

También se utilizarán técnicas como observación de datos y documentos, a través de instrumentos o fuentes primarias y secundarias como archivos, registros, actas de labor parlamentaria, leyes, resoluciones ministeriales, censos, periódicos, etc. como así también, información secundaria proveniente de la literatura existente en la materia (de la experiencia local e internacional). La información obtenida se aplicará principalmente para el desarrollo del Objetivo Específico Nº 1 y servirá para: a) identificar las políticas de cada subsistema del Sistema Integrado de Gestión de RRHH; b) describir los componentes cuantificables de cada subsistema del Sistema Integrado de Gestión de RRHH.

Dado el tipo de abordaje, se hace preciso acotar la investigación a un grupo de organizaciones públicas que representan lo que Ozslak (2001) denomina “núcleo estratégico” de la administración pública centralizada: los Ministerios de Gobierno, Hacienda, Obras y Servicios Públicos, Familia, Producción y Turismo. Se deja de lado expresamente las áreas de salud y educación por ser organizaciones cuya especificidad y ordenamiento admite otras normativas (escalafones de empleo) particulares.

Consideraciones finales

A simple vista, la reforma de la función pública operada en la provincia de Río Negro a partir de 1996, constituiría un caso más en la lista de administraciones públicas sometidas a políticas de ajuste impulsadas por centros de decisión centrales. La ola modernizadora y las exigencias del entorno empujaron a su implementación. Las políticas de empleo público y gestión de recursos humanos que le sucedieron, fueron imprimiendo cambios que, aunque pendulantes, han dado a la función pública otro perfil. Sin embargo, no se conoce acabadamente el papel que han tenido la dirigencia pública, los partidos opositores, los empleados públicos y sus diferentes estratos, la ciudadanía en su conjunto, en la consolidación de una función pública acorde a las funciones del estado provincial. Tampoco los resultados “tangibles” de las políticas aplicadas. Vemos que en dos momentos esta temática ha tomado peso político y estado público, formando parte de la agenda gubernamental: en 1996 y en 2011. El primero signado por presiones externas e internas en un entorno de crisis de gobernabilidad; el segundo frente a un nuevo gobierno provincial con grandes expectativas de cambio.

Se advierte entonces, que en el sustrato de esta cuestión pervive la vieja tensión política-administración. No obstante y a mi personal criterio, creo que si bien se propone un proceso investigativo cuyo producto final es la comprensión de un sistema donde confluyen múltiples causas y miradas, al menos cierta explicación -teórica- debiera venir de la mano de la Ciencia Política. ¿Las fallas en la construcción de una función pública profesionalizada provienen del diseño institucional del actual sistema político democrático? ¿Están las clases dirigentes preparadas técnicas y moralmente para conducir gobiernos capaces de solucionar problemas y mejorar la calidad de vida de la gente? ¿Podrá la burocracia pública asumir un rol relevante en su propio cambio? Pero también de una epistemología que revele si, ¿Pretendemos establecer un sistema emergido de un orden que hoy no es tal? ¿Qué nuevas subjetividades laborales en torno al empleo público están apareciendo? ¿Cuáles son las motivaciones y deseos de los actores que podrían movilizar un cambio en la función pública?

Abordar una investigación sobre esta temática en un espacio subnacional implica un desafío. Como manifestara Pierre Bourdieu, al preguntársele sobre qué temáticas están excluidas de la agenda del debate académico, responde que:

“el Estado no paga mucho para estudiar al Estado, el poder no paga mucho para estudiar el poder, el poder paga mucho para estudiar los dominados, las reacciones de los dominados, para desarrollar instrumentos de dominación mejores, más adaptados, para estudiar los efectos de la política más o menos adaptados. Lo más interesante no son los resultados de aquellas investigaciones, sino las preguntas, porque las preguntas son las preguntas que se plantean la gente que dirige, cosas que quieren saber sobre el mundo” (Bourdieu 2000: 68)

No esperemos que la agenda política genere la agenda de investigación. Investigar los espacios subnacionales es tornar presente lo que está ausente en la agenda política y considerar las alternativas más allá de los intereses y los cánones de la tradición académica o del poder político. Por lo cual, apelo a que estudiar la función pública en las provincias no sólo sea un impulso del momento político con final anunciado sino un compromiso científico y por qué no, ético del investigador. Y por sobre todo, confío en su intuición y en la experiencia que le otorga razones al elegir un tema de investigación, para que así, sean *sus* preguntas las que orienten nuevas miradas y propuestas.

Bibliografía

- AGOFF, SERGIO 2003. Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina. Trabajo presentado en Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI; 18 al 20 de Septiembre de 2003, San Luis. Citado por Boulcuorf P. y Cardoso, N. 2010. El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días. Disponible en [http://www.fts.uner.edu.ar/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia Politica en Argentina/06 HISTORIA AD PUBLIC ARG.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia_Politica_en_Argentina/06_HISTORIA_AD_PUBLIC_ARG.pdf) (fecha de consulta 6 de julio de 2012).
- ALCÁNTARA SÁEZ M. Y FREIDENBERG, F. 2008. ALACIP, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, disponible en http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/43 (fecha de consulta 6 de julio de 2012)
- ANDRADE, M. J. 2010. El empleo público en la provincia de Buenos Aires a la luz del artículo 39, inc. 4, de la Constitución Provincial. *Revista de Administración Pública*, Año 8 números 85/86 p. 7-53.
- BLUMER, H. 1982. *El interaccionismo simbólico, perspectiva y método*. Barcelona: Hora D.L.
- BONARDO, DORA 2004. "La Reforma Administrativa en Río Negro: El sistema de la función pública y su profesionalización.1995-2000." Tesis de Maestría. Maestría en Administración Publica Universidad Nacional de Córdoba IIFAP- Universidad Nacional del Comahue CURZA. Sin editar.
- BOULCOURF, P y CARDOSO, N. 2010. El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina desde la democratización hasta nuestros días. Disponible en [http://www.fts.uner.edu.ar/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia Politica en Argentina/06 HISTORIA AD PUBLIC ARG.pdf](http://www.fts.uner.edu.ar/rev_plan_estudio_cp/materiales_de_lectura/ciencia_politica/Ciencia_Politica_en_Argentina/06_HISTORIA_AD_PUBLIC_ARG.pdf) (Consultado el 7 de julio de 2012)
- BOURDIEU, P. 2000. El sociólogo y las transformaciones recientes de la economía en la sociedad. Buenos Aires: Libros del Rojas. UBA.
- CAMOU, A. y SOPRANO M. 2007. Entrevista a Oscar Oszlak reflexiones sobre investigación, gestión y consultoría en organizaciones públicas. *Revista Cuestiones de Sociología*, nº 4, págs. 187-210. Universidad nacional de La Plata.
- CAO, H. 2008. Una estrategia para profesionalizar la función pública de la Provincia de San Juan. Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- CROZIER M. Y FRIEDBERG E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- DAHL, ROBERT A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- DIMAGGIO, P. Y POWELL, W. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review* n.º 48, abril: 149-160, citado por Villoria Mendieta, M. 2007. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid: Edic. Instituto Nacional de Administración Pública.
- DUVERGER, MAURICE 1994 (1951) *Los partidos políticos*, Mexico: FCE.
- ECHVARRÍA, K. 2006. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista Reforma y Democracia* n.º 34, febrero 2006: 125-146.
- FERRARO, A. 2004. Sistema político y profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la administración: democracia y buen gobierno. Grupo de trabajo Nº 6. Disponible en http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area02/GT06/FERRARO-Agustin%28USAL%29.pdf (Consultado 6 de julio de 2012)
- GORE, E. 2004. *La educación en la empresa*. Buenos Aires: Editorial Granica.
- HABERMAS, J. 1971. *La lógica de las ciencias sociales*. Madrid: Tecnos.

- HALL, P. A. and TAYLOR R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44: 936-957. Citado por Ferraro A. 2004 Sistema político y profesionalización de la burocracia pública. Un estudio comparado con especial referencia al caso de Argentina. VII Congreso Español de Ciencia Política y de la administración: democracia y buen gobierno.
- IACOVIELLO, M. et al. 2003. Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reformadle Servicio Civil en Argentina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Democracia. Panamá.
- KATZ R. y MAIR P. 1994 *How parties in the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- KNORR-CETINA, K. (1997) 'Sociality with Objects: Social Relations in Postsocial Knowledge Societies', *Theory, Culture & Society* 14: 1-30.
- LARDONE, M. 2003. Las reformas de los estados provinciales en Argentina: hacia la construcción de un esquema analítico. Flacso, Buenos Aires. Disponible en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2003/LardoneMartin.pdf> Consultado el 31 de julio de 2012.
- LONGO, F. 2002. *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo-Diálogo Regional de Políticas.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- LONGO, F. Y RAMIÓ, C. 2008. La profesionalización del empleo público en América Latina, Barcelona: Fundación CIDOBS.
- MCGREGOR, E. Y SOLANO, P. 1996. Data Requirements and Availability en H. Bekke, J. Perry y T. Toonen. *Civil Service System in Comparative Perspective*. Blomington & Indianapolis: Indiana University Press. Indiana University Press.
- MARCH, J Y OLSEN, J. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*, México: Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ PUÓN, R. 2009. ¿Hacia dónde se dirige el campo de estudio de la administración pública? *Revista Convergencia*. ISSN 1405-1435, UAEMex, núm. 49, enero-abril, pp. 309-329. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n49/v16n49a13.pdf> (Consultado el 31 de julio de 2012.)
- MICHELS, R. 1962. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2 Vol., traducido de la versión en inglés de The Crowell-Collier Publishing Company. Buenos Aires: Amorrortu.
- MONEDERO, J.C. 2011. Democracia y Estado en América Latina: Por una imprudente reinención de la política. ICEI Workingpapers Disponible en <http://eprints.ucm.es> (Consultado el 6 de julio de 2012)
- MOSCA, G. 1984. *La clase política*, Selección e introducción de Norberto Bobbio. México: Fondo de Cultura Económica.
- OZSLAK, O. 2001. "El Servicio Civil En América Latina Y El Caribe: Situación Y Retos futuros", en *Documentos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD). Venezuela: (biblioteca electrónica), disponible en www.clad.org.ve
- PAGE, M. 2010. Hacia una agenda de buen gobierno. Mapa de la calidad institucional en las Provincias Argentinas. CIPPEP, Documento de trabajo N° 47, agosto de 2010.
- PARETO, W. 1987. *Escritos Sociológicos*, Selección, Traducción, Introducción Y Notas De María Luz Morán. Madrid: Alianza.
- PETERS, G. 1996. Theory And Methodology» En H. A. Bekke, J. L. Perry Y T. A. Toonen, *Civil Service Systems In Comparative Perspective*. Blomington & Indianapolis: Indiana University Press.
- PUTNAM, R. 1976. *The comparative Studies of political elites* New Jersey: Prentice-Hall Press.
- SARTORI, G. 1992. *¿Qué Es La Democracia?*, Buenos Aires: Edit. Alfaguara.
- SAUTU, R. 2003. *Todo es teoría*. Buenos Aires: Lumiere Ediciones.
- SCHUMPETER, J. A. 1983. *Capitalismo, Socialismo Y Democracia*, 2 Vol., Buenos Aires: Orbis S. A./ Hyspamérica.
- SOUSA SANTOS B. de 2003. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.



WEBER, M. 1979. *Economía Y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WEBER, M. 1982. *Escritos político*. México: Folios ediciones. México.

VILLORIA MENDIETA, M. 2007. *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid: Edic. Instituto Nacional de Administración Pública.

VILLORIA MENDIETA, M. 2008. "Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina". En Longo, F. y Ramió, C. 2008. *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB.