

El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1960 – 2015)

**Horacio Cao, Arturo Claudio Laguado Cao y Maximiliano Rey
Prometeo, 2015**

Por Pablo Garibaldi

Desarrollismo, neoliberalismo, posiciones socio céntricas y tradición nacional popular. En los últimos 50 años, los idearios sobre la administración pública en Argentina han variado notablemente e, incluso, contradictoriamente. Este es el punto de partida de *El Estado en cuestión...*, una obra colectiva que se propone analizar las ideas y las políticas sobre la administración pública argentina desarrolladas en el período comprendido entre los años 1958 y 2015. Para avanzar hacia este horizonte de investigación insuficientemente explorado, Cao, Laguado Duca y Rey diseñan una perspectiva histórica que procura extraer las principales premisas de los paradigmas que más influencia ejercieron en la organización y reforma estatal, identificar el papel asignado al Estado en cada momento histórico y describir los modelos y las herramientas de gestión pública postulados como más adecuados.

La volatilidad de las visiones dominantes sobre el Estado y la administración pública ha generado y genera -adelantando aquí una de las principales conclusiones de la obra- un efecto negativo sobre el desempeño de la administración pública argentina así como sobre la eficacia potencial de las reformas estatales: “como el cambio fue la constante durante los años que cubre la investigación, se nota en muchas áreas del Estado una suerte de fatiga, una aversión a las incesantes sacudidas que terminaron muchas veces por generar condiciones peores que las de partida” (pp. 8). Por otro lado, los hallazgos del presente trabajo permiten sugerir a la volatilidad de las ideas dominantes sobre el Estado y su aparato administrativo como una relevante variable explicativa de la estudiada inestabilidad de las políticas públicas en Argentina. Esta es, indudablemente, una interesante línea de análisis para desarrollar en próximas investigaciones.

La estructura capitular de la obra respeta los idearios dominantes identificados así como el orden cronológico en el que se sucedieron. Al interior de cada capítulo, luego de una breve pero pertinente reconstrucción del contexto histórico, los autores parecen ofrecer las respuestas a las principales preguntas que motivaron el estudio: ¿Qué lugar se le asignaba al Estado en cada período histórico? ¿Cuáles fueron las principales perspectivas y qué autores tuvieron más incidencia en los procesos de reforma del Estado? ¿Cómo se desarrollaron los sucesos político-estatales determinantes de cada momento? ¿Cuáles fueron los modelos y las herramientas de gestión que se postularon como más adecuadas? El desarrollo de estos interrogantes no corre en direcciones paralelas, sino, bien por el contrario, está articulado de tal forma que permite dar cuenta de la relación entre las ideas y las políticas.

El primer ideario analizado es el desarrollismo (capítulo 1). Diferentes perspectivas desarrollistas coincidieron en una amplia aceptación del intervencionismo estatal. La regulación de las actividades económicas, la inversión en gran escala, la producción de bienes y servicios y el impulso a las actividades científicas y tecnológicas fueron

algunas de las principales tareas asumidas por un Estado encargado de promover el desarrollo. Ahora bien, ¿qué administración pública requiere un Estado desarrollista? Para nuestros autores, la planificación y un aparato administrativo sofisticado con personal altamente calificado guiaron la reformulación del sector público a fin de garantizar la eficiencia de la actividad estatal.

La visión desarrollista sobre la administración pública exhibe, en esta línea de análisis, una nueva concepción del funcionario público: el burócrata como un técnico, un profesional de la Administración Pública. En Argentina, la creación del Instituto Superior de la Administración Pública (ISAP) y de diversos entes de planificación tiene la marca del desarrollismo.

El discurso neoliberal en América Latina se construyó en franca crítica a las teorías del desarrollo. Con esta entrada, los autores abordan en el capítulo 2 la profunda revisión del modelo burocrático de administración pública en los tiempos del ajuste estructural. Aunque no encuentran la emergencia de una síntesis ampliamente aceptada, es el enfoque neoempresarial, definido por la clientelización de los ciudadanos y la eficiencia como el valor rector de los aparatos públicos, el que exhibió una mayor difusión en la región. Este enfoque, siguiendo la lectura ofrecida por Cao, Laguado Duca y Rey, pretendió articular la limitación de la esfera política a través del empoderamiento a los gerentes: agentes caracterizados por manejar un saber técnico purgado de intereses políticos. La gerencia se entiende, además, como el canal mediante el cual los intereses privados ingresaron al Estado para disciplinar al sector público y a los funcionarios, e importaron el espíritu y la ideología empresarial.

A mediados de los años '90, a tono con el evidente agotamiento de la primera ola de reformas neoliberales, asoma con fuerza un conjunto de ideas que sitúa en los actores sociales la carga explicativa y la propuesta normativa de los fenómenos y propone una nueva mirada sobre la administración pública. Son las perspectivas socio céntricas las que, según la mirada desplegada en el capítulo 3, aceptan la ineludible influencia de la política en la vida social aunque restringida ante la emergencia de una sociedad en red. Para gestionar esta sociedad entonces, se vuelve indispensable el protagonismo de los actores sociales a través de prácticas horizontales.

Las ideas socio céntricas argumentaron la segunda ola de reformas neoliberales que asignó al Estado el papel de desplegar la matriz institucional que sostuviera la organización mercantil y minimizara los costos de transacción. El Banco Mundial, inscripto en una de las versiones socio céntricas de mayor difusión en la región, recomendó la interacción competente entre el sector público y el sector privado, particularmente en el proceso de toma de decisiones.

En el capítulo 4, Cao, Laguado Duca y Rey sostienen que la crisis del modelo neoliberal en Argentina hizo emerger una concepción estatal nacional popular que alteró significativamente la relación entre política y burocracia e impactó, de igual modo, en el modelo de gestión pública. Esta nueva concepción tiene como base las respuestas concretas frente al agotamiento de las políticas neoliberales, más que desarrollos

teóricos autónomos, aunque reconoce dos afluentes principales: el desarrollismo y los gobiernos nacional populares de mediados de siglo pasado.

En fuerte contraste con los postulados tecnocráticos, la administración pública del Estado nacional popular presenta una nueva relación entre política y burocracia caracterizada por un agudo predominio de las decisiones políticas asumidas desde el Poder Ejecutivo. Esta naturaleza tiene su correlato en la emergencia de un original perfil del funcionario público -el *Homo militantis*- y en la aparición o profundización de herramientas y modelos de administración como la gestión por contingencia y sus contrararas: la coordinación, la integralidad y la territorialización.

De este modo, el capítulo 4 contribuye a revertir una notable paradoja: mientras un extendido y nutrido consenso académico observa y analiza el regreso del Estado en la postconvertibilidad, existe un relativo vacío de investigaciones sistemáticas y rigurosas que se dediquen a estudiar la administración pública en ese proceso. En las conclusiones de la obra, los autores extienden su aporte para disminuir esta brecha mediante el abordaje de los desafíos que enfrentan el Estado nacional popular y su aparato administrativo para alcanzar la eficiencia y la inclusión social.

A modo de cierre, el trabajo reseñado tiene la virtud de avanzar exitosamente sobre un tema de investigación poco explorado -los idearios y las políticas sobre la Administración Pública argentina entre 1958 y 2015- a través de una fructífera propuesta de investigación -el estudio sistemático de la relación entre las ideas y las políticas-. Por esto, *El Estado en cuestión...* se ofrece como una obra de ineludible interés en el campo de los estudios de la administración pública y, sobre todo, como una referencia altamente fértil para los desarrollos presentes y futuros en esta materia.

Pablo Garibaldi