

# Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular

Horacio Cao\*

Los cambios ocurridos en los últimos años han puesto en entredicho conceptos que se consideraban consolidados en el campo de la Administración y las Políticas Públicas. Tanto en la perspectiva de las acciones concretas, como en el ámbito académico, están en disputa aspectos muy básicos acerca de cuál es la mejor forma de trabajar sobre el ámbito de la Administración Pública. El artículo que a continuación se presenta toma partido en esta discusión, describiendo las que, a juicio del autor, son las notas esenciales de una Gestión Pública “Nacional y Popular”.

Los cambios ocurridos en los últimos años en el campo del estudio de la Administración y las Políticas Públicas han significado un giro sobre lo que implican los diferentes modelos de Gestión Pública. De esta forma, de una visión administrativista centrada sobre el análisis jurídico y organizacional, se ha pasado a otra visión que, enriquecida con elementos de disciplinas conocidas como sociales o humanísticas, se proponen tanto el análisis de su articulación con otros ámbitos del todo social, como el estudio de los actores e intereses involucrados en su despliegue.

Vista esta situación, no es de extrañar que los textos dirigidos al examen de los enunciados más generales y abstractos de la gestión pública sean considerados inescindibles de la discusión político ideológica, entendida esta última como el espacio donde se dirimen los diferentes modelos de

sociedad que se postula construir<sup>1</sup>.

Al partir de este razonamiento es que el trabajo que a continuación se presenta establecerá cuáles son, a juicio del autor, las notas esenciales de una Gestión Pública “Nacional y Popular”<sup>2</sup>. Para ello, se identifican cuatro segmentos que parecen marcar los hitos centrales de esta propuesta política en el tema que nos ocupa.

Estos segmentos, se despliegan bajo la forma de “tesis”, juicios generales que, se espera, sean debatidos y perfeccionados por la militancia política, por el mundo académico y, fundamentalmente, por quienes son los encargados de gestionar los planes y programas del sector público. Cabe señalar que para avanzar en más precisiones sobre estos juicios generales, es fundamental poder circunscribir doblemente el objeto de trabajo/estudio:

---

<sup>1</sup> Lo que confirma el carácter falaz de la asignación de una cualidad “técnica” a las definiciones que deben darse en el ámbito de la estructuración más general de la administración pública. En general, al menos en el ámbito académico y universitario, nadie sostiene que estas grandes directrices sean un tema neutro desde el punto de vista político e ideológico.

<sup>2</sup> La perspectiva “Nacional y Popular” está compuesta por un corpus de valores, abordajes, conocimiento, relatos no totalmente estructurados, en parte porque siempre fue un saber plebeyo, que no tuvo como una de sus prioridades alcanzar un estatus filosófico o científico reconocido por los espacios institucionales del establecimiento. A los fines de facilitar la comprensión del escrito, digamos que cuando hablamos de lo “Nacional y Popular” estamos pensando en los vectores emancipadores presentes en los gobiernos de Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Kirchner-Fernández en la Argentina, entre otros. Un análisis al respecto, elaborado alrededor de las definiciones de populismo, puede verse en los trabajos de Ernesto

- a) Sobre el proceso político social en el que se inscriben las políticas de gestión pública; cuáles son los actores políticos que se encarnan, su poder relativo, su nivel de activación política, etc.
- b) Sobre el caso concreto; qué recursos (simbólicos y materiales) involucra, cuál es su lugar en el escenario más general de la Administración Pública (Nacional, Provincial o Municipal), cuáles son las estructuras estatales con las que se vincula, etc.

Tanto para clarificar el presente texto como para mostrar las diferentes posiciones ideológicas, se contrapondrá la visión nacional-popular a los enfoques neoliberales. Existe una verdadera “divisoria de aguas” en el tema que nos ocupa. Se trata, claro está, de una presentación estilizada, un resumen extremo -y necesariamente arbitrario- que busca resaltar los puntos de tensión entre ambas vertientes.

De todas formas, quiere remarcar que no se busca con esta comparación demostrar la mayor vigencia de un enfoque en comparación con el otro, sino más bien establecer, con algún grado de sistematicidad, la forma en que cada propuesta política se corresponde con ciertos enfoques de gestión pública. Si esto se logra, se podrá reorientar un debate que

ginan más en los presupuestos teóricos y valorativos que en las alternativas de gestión que se proponen desde cada uno de estos campos.

Remarquemos que ninguno de los dos enfoques da garantías de consistencia interna y eficacia y eficiencia de la administración. El autor está tentado de decir que cuando las políticas de gestión pública expresan fracciones sociales y económicas dinámicas, tendrán más posibilidades de desplegarse de forma virtuosa, mientras que actores parasitarios o en descomposición inducen políticas signadas por la ineficiencia y la corrupción. Sin embargo, cuando se analizan casos concretos surgen otros elementos igualmente determinantes originados en los intersticios de la coyuntura política, en la historia organizacional, en las condiciones de gobernabilidad, en el desempeño individual, en el azar...

Introducción: un enfoque  
situado

El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción -América latina- cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de

Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo<sup>3</sup>, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales: asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el establishment), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, como así también las tensiones que se generan en su propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios.

A partir de este diagnóstico, no es difícil colegir cuál es, para el enfoque Nacional-Popular, el objetivo último de la actividad política en general y de la acción del Estado y la Administración Pública en particular: salir de la situación de subdesarrollo.

Esta voluntad de cambio y transformación tienen un sentido definido por dos estrategias centrales:

- a) Procesos de modernización y desarrollo socioeconómico, que permitan otro tipo de dinámica interna y de relación con el mundo.
- b) Acciones tendientes a superar los desequilibrios sociales, con especial énfasis en la tarea de operar sobre los bolsones de pobreza y marginalidad como así también de reducir los desniveles en la asignación del ingreso.

Estos dos objetivos se consideran estrechamente relacionados: sólo una sociedad que haya superado sus desequilibrios sociales puede desarrollarse; sólo a través del desarrollo pueden superarse los desequilibrios sociales.

A estos supuestos generales, se le contraponen otra perspectiva, conocida como "neoliberal" que postula un conocimiento universal: sus fórmulas y recetas son válidas para todo tiempo y lugar. En sus versiones más rudimentarias, suele formular como piedra de toque de todo su programa de gobierno la construcción de instituciones -poder judicial y administración pública- que sostengan el funcionamiento de los mercados. De esta forma, a los mercados concurrirían ciudadanos libres e

<sup>3</sup> Existen diferentes conceptos para abordar este tipo de sociedades: "en transición", "pobres", "de desarrollo intermedio", "del tercer mundo", etc. Sin tomar posición sobre



iguales a los que la competencia haría sacar la mayor productividad de sí. Adicionalmente, la propia dinámica de los mercados, iría ampliando el círculo de acceso, goteando crecientes recursos hacia una porción cada vez mayor de la población.

La visión nacional popular sostiene que los elementos que configuran el desarrollo -creación de más riqueza acompañada de nuevos y más complejos roles sociales, incorporación de tecnología, distribución de riqueza, etcétera- no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores y elementos, involucran al Estado y la Administración Pública. De la forma en que juega ese papel el sector público, es que tratan las cuatro tesis que desarrollamos a continuación.

TESIS 1. Nunca se gestionan casos corrientes (qué realidad estamos dispuestos a ver)

La gestión pública plantea, en casi todos los casos, situaciones originales, donde la aplicación de procedimientos preestablecidos de manera automática es el camino más directo hacia el fracaso. No se dice nada nuevo cuando se sostiene que el diseño y procesamiento de las políticas públicas

Los elementos conceptuales, vitales, imprescindibles para organizar el caos de datos que presenta la realidad y diseñar un programa de acción, no tienen que superponerse y desfigurar la lógica interna del proceso o estructura sobre el que se quiere operar. Si bien toda intervención se hace desde algún lado, debe tomarse en cuenta que nuestra visión, nuestros valores, nuestros intereses, pueden no ser los más adecuados para hacer que nuestro objeto de trabajo alcance los objetivos que nos trazamos.

¿Qué hacer para superar este problema? Hay múltiples recetas que van desde las originadas en la Antropología hasta las que se emparentan con análisis de la Ciencia Política, pasando por el Derecho, la Administración y la Sociología; como en todo lo relacionado con la función pública, no hay un mecanismo a priori de vigencia universal. La recomendación más común es la de trabajar en sucesivas soluciones de compromiso, donde la flexibilidad y la consistencia metodológica se van dosificando hasta alcanzar un óptimo... que puede variar en la siguiente etapa.

Lo dicho -una verdad de Perogrullo que excede el ámbito de la Administración Pública- no debería ameritar comentario alguno si no fuera porque es bastante común encontrar contraindicaciones

que son válidos para contextos ajenos al que se trabaja, que desechan como “ruido” todos los elementos que no se ajustan a lo que indica el último grito de la moda académica<sup>4</sup>. ¿Qué fueron sino los planes en serie desarrollados al amparo del “Consenso de Washington” que asolaron a buena parte de los países subdesarrollados desde Europa del Este hasta América latina?

En este sentido, las propuestas del espacio nacional popular en general se han planteado trabajar sobre la experiencia concreta<sup>5</sup> y han hecho la crítica de recetas que, originadas generalmente más allá de nuestras fronteras, eran aceptadas casi como fórmula mágica.

Así, la visión Nacional Popular, con su énfasis en el desarrollo endógeno y su confianza en las fuerzas propias, tiene una mayor posibilidad de esquivar la trampa de los que quedan cegados por la teoría en boga recién desembarcada de Francia, Estados Unidos o cualquier otro polo de endiosamiento exterior.

Lo que se ha sostenido en estos últimos párrafos es también válido

para el uso de las tesis que estamos comentando. Quede claro, entonces, que las mismas se proponen como grandes guías de acción, como puntos de partida para el despliegue de políticas públicas consistentes con una accionar nacional y popular, pero que siempre, para el decisor político, para el funcionario, para el militante, el accionar óptimo será una encrucijada entre objetivos, su microcosmos de relaciones y la perspectiva ideológica (y no hay recetas para llegar a ese óptimo).

TESIS 2.: ¿Qué papel para la Administración Pública?  
(Por qué y cuándo interviene el Estado)

La posición Nacional y Popular sostiene que los desequilibrios económico sociales de la sociedad subdesarrollada sólo pueden superarse a partir del accionar del Estado.

Se piensa en una intervención que no sea neutra (en rigor de verdad nunca lo es), sino más bien constructiva - regeneradora, que cree condiciones materiales para la superación del desequili-

<sup>4</sup> Remite al clásico de Guillermo O’Donnell: Lo que no entra en el esquema tecnocrático “... es ‘ruido’ que un tomador ‘racional’ de decisiones debe tratar de eliminar de su cuadro de atención. El tejido de la realidad social es radicalmente (en algunos casos uno tal vez debería decir “brutalmente”) simplificado...” (Modernización y autoritarismo, Paidós, Buenos Aires, 1972: 95)

<sup>5</sup> El método como método de conocimiento, desde el inolvidable Arturo Escobar, para

brio en cuestión a la vez que reformula el escenario político social que lo genera.

Lo dicho implica una visión diferente de la subsidiariedad del Estado. En el caso Nacional Popular, la presencia de la administración pública (intervención, extensión, profundidad) depende en primer lugar de la evaluación política, en términos de capacidad de operar y variar, en el sentido que se busca, la situación en cuestión. Igualmente importante es la ecuación costo – beneficio, en términos de utilización de recursos fiscales, simbólicos, organizacionales y políticos, que suelen ser ultraescasos

Dicho de forma directa: para el punto de vista Nacional y Popular el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario político en un ámbito relevante y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Nótese la distancia de estos postulados o lo diferente que es esta perspectiva frente a la posición neoliberal. La subsidiariedad, en este caso, implica que el Estado debe actuar solamente en última instancia, porque siempre la falla de Estado es más perniciosa que

la falla de mercado. Esto implica apostar, como tendencia, a un Estado gendarme (“que proteja las instituciones mercantiles y evite distorsiones”, dirán los neoliberales, “que proteja los privilegios”, diremos desde el abordaje nacional popular).

En síntesis: el Estado es una herramienta vital para superar desequilibrios que reproduce el subdesarrollo. Es más, tal vez las jornadas más distinguidas de las administraciones Nacionales y Populares han sido aquellas en las que se han creado / potenciado / re estructurado actores sociales populares<sup>6</sup>.

Ahora bien, la utilización de los recursos estatales -simbólicos y materiales- se hace en función de cuidar su carácter escaso y de no debilitar su posición como un todo. Remarcamos este último aspecto porque existe la tentación de hacer jugar a la Administración Pública en todos los escenarios al mismo tiempo -son tantas las necesidades y parece tan fácil hacer que el Sector Público intervenga- y este puede ser el camino más rápido para debilitar la posición del Estado en el escenario político global.



TESIS 3. ¿Cuánto poder para el Estado?  
(Capacidad de actuar y límites en el Sector Público)

Las experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado en términos de su capacidad para incidir sobre la marcha de los asuntos de la sociedad. La concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos- y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas, la articulación con el poder legislativo busca una coordinación más estrecha, las descentralizaciones -del Banco Central, de empresas públicas o de organismos del Estado- son vistas como espacios donde se puede obstaculizar la capacidad operativa o de planificación del poder centralizado.

Esta situación es consistente con el lugar del Estado en el programa nacional popular: un instrumento potente al servicio de la construcción de una nueva sociedad. En este sentido, las instancias que lo limitaban eran vistas (y así muchas veces ocurrió) como espacios donde podían agruparse los actores opositores al proyecto popular.

En sentido contrario, el punto de vista neoliberal pondrá énfasis en la capacidad de control y el contrapeso entre instituciones estatales, como forma de limitar su capacidad de “distorsionar” los procesos económico-sociales o de limitar las libertades individuales, aunque esto tenga el costo de bajar la eficacia del sector público<sup>7</sup>.

Dicho en tono de consigna: las limitaciones buscan evitar que el Estado termine con los privilegios de los poderosos (según se sostiene desde la tradición nacional popular); la falta de límites exacerbaba situaciones de clientelismo y autoritarismo (sostienen los neoliberales)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Es paradójal que esta crítica hacia la potencial peligrosidad del Sector Público se haya exacerbado en el último tramo del siglo, cuando es claro que el Estado ha perdido centralidad en la vida social (y se ha reducido considerablemente el espacio para regímenes totalitarios).

<sup>8</sup> Por supuesto que se habla de tendencias e interpretaciones en derredor del respeto de las leyes y la constitución. En este sentido, es de destacar que los gobiernos nacional populares siempre fueron respetuosos de la constitución y los procesos electorales, mientras que casi todas las dictaduras del subcontinente tuvieron el auspicio de



Tesis complementaria. La cuestión territorial (Federalismo y descentralización en clave nacional y popular)

Un elemento especial de estos procesos de aglutinación de poder estatal se encuentra en el caso de la organización federal del Estado y la consecuente articulación de los tres ámbitos que prevé la organización institucional argentina: Nación, Provincias y Municipios.

En este sentido, es dable recordar las múltiples intervenciones federales de los gobiernos de Hipólito Yrigoyen y de Juan Domingo Perón y el alto grado de centralización con la que ambos movimientos nacionales organizaron la representación territorial en sus respectivos partidos.

Si bien las instancias de centralización del poder mantienen plena vigencia, las transformaciones ocurridas en las últimas décadas ha generado otra perspectiva desde los gobiernos nacional populares hacia el tema territorial.

En efecto, a partir de la fragmentación social y económica, el debilitamiento de las redes institucionales que sostenía la sociedad de mediados del siglo XX -la fábrica, el partido, el sindicato- se han roto muchas de las vías de articulación alrededor de las cuales se estructuraba, tradicionalmente, el sujeto popular.

En la idea de reconstituir redes en donde los sectores populares se expresen políticamente, ha ganado importancia la dimensión territorial de la construcción política. En esta dimensión se unen la multiplicidad de elementos en que ha quedado fragmentada la sociedad a partir del ajuste estructural, impulsa una impronta descentralizadora sobre el accionar del Estado.

En la Argentina existe otro elemento que ha hecho revalorar la cuestión federal en la perspectiva Nacional y Popular: la construcción de un patrón territorial de multipolaridad regional.

En nuestro país, a partir de la Organización Nacional, la Pampa Húmeda en general y Buenos Aires en particular fueron los ejes del desarrollo productivo; romper con esta centralidad territorial precisa de grados de autonomía regional en la estructura político administrativa.

Esta forma de abordar la descentralización es diferente de la que se plantea en la perspectiva neoliberal. En ésta, prima la visión de la estructura Administrativa del sector público que puede gastar de manera más eficiente por cercanía con los "clientes" o por competencia entre Estados subnacionales para atraer habitantes que migren hacia los territorios más eficientes (conocido como "votar con los pies"). En lo político, el

sustento de la idea federal tiene que ver con la idea de contrapesos y balances de poder; otra división de poderes además de la que son clásicas en la república (ejecutivo, legislativo y judicial).

La idea nacional popular prioriza otras cuestiones: cómo las instancias provinciales y municipales sirven para estructurar al sujeto popular, de qué forma se encuentra un lugar para todos los actores regionales en el proceso de despliegue del proyecto nacional<sup>9</sup>.

TESIS 4. Los sujetos del despliegue estatal (las fuerzas sociales que sostienen al Sector Público)

El Estado y la Administración Pública resumen y expresan la discontinuidad y fragmentación social del subdesarrollo<sup>10</sup>. Frente a ella, un gobierno que exprese la ideología nacional popular, y que por lo tanto se plantee transformar este escenario, buscará extremar la autonomía relativa de las insti-

tuciones estatales a los fines de que éstas puedan operar sobre las causas estructurales del atraso. Para ello construirá alianzas con actores sociales, las que deben dar el piso de gobernabilidad y gobernanza que permitirá el despliegue de políticas públicas en tal sentido.

Ahora bien, ¿quiénes son los actores sociales que sostendrán la construcción estatal?

En primer lugar, las organizaciones populares en general, aquellas que marcan la dinámica más importante de todo el proceso político. Con esto, volvemos a lo sostenido en la Tesis 2, cuando hablamos de la importancia en la creación / potenciamiento / re estructuración de actores sociales.

Dentro de los actores populares, párrafo aparte merece el caso de las organizaciones de empleados públicos. En el tema que nos ocupa ellos son un elemento central de la implantación del nuevo modelo de gestión pública, ya que sus intereses están en consonan-

<sup>9</sup> De esta diferente perspectiva se corresponden dos formas de entender las políticas económicas regionales: la idea nacional popular es la de políticas de fomento regional hacia la convergencia en el nivel de desarrollo; el abordaje neoliberal responde con el modelo mercantil (los rendimientos decrecientes de la inversión llevarían a localizarla en territorios menos desarrollados, en donde hay una menor asignación de capital y, por ende, mayor tasa de retorno).

<sup>10</sup> La articulación entre Administración Pública, Estado y Sociedad es uno de los puntos centrales de la teoría del Estado, tema que excede los límites de este trabajo. Muy brevemente comentamos que, en las posturas que se desarrollan en este trabajo, se encuentra una visión que considera que, en determinadas condiciones, existen gra-

cia con los del gobierno nacional popular, al menos en lo que hace al mayor poder para el Estado.

El otro actor que sostendrá la construcción estatal estará formado por aquellos sectores productivos que, actuación del Estado mediante<sup>11</sup>, serán el germen de una nueva lógica en el funcionamiento de la economía.

En resumen: los actores populares son los interlocutores privilegiados del Sector Público y una alianza de tipo desarrollista da el soporte clave al despliegue de las políticas públicas.

Detrás de estos razonamientos existen, como en los casos de las otras tesis, agudas diferencias con las posiciones neoliberales.

Para esta posición no son relevantes los agrupamientos de ciudadanos; sólo existen contribuyentes que se relacionan individualmente con el Estado<sup>12</sup>. En segundo lugar, estos abordajes tienden a ver a las políticas públicas como una cuestión de gabinete, que define prioridades y asigna recursos de acuerdo con variables técnicas derivadas de la legislación. En tercer lugar, las posiciones neoliberales critican las políticas de incentivo de segmentos de la economía, ya que considera al mecanismo mercantil como la mejor herramienta tanto para la

asignación de recursos como para el disciplinamiento de actores sociales.

Una aclaración final acerca de la construcción de la articulación entre la Administración Pública y los actores aliados al gobierno nacional popular. En este caso, la necesidad de una férrea conducción política tiene que ver con la capacidad de superar intereses corporativos y sostener sistemas eficaces y eficientes en el diseño, gestión y control de políticas públicas. No podemos olvidar que en la historia reciente se han observado muchas situaciones de pujas desordenadas que terminan licuando la capacidad de gestión del Estado, terminando todo en un escenario bastante parecido a una caótica lucha por el botín.

Adenda. El quinto frente (la capacidad de gestión también es importante)

Lo dicho hasta aquí, la preeminencia de lo político, no implica desmerecer la importancia de la esfera administrativa, de lo que vulgarmente se conoce como “ámbito técnico”.

Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por su mal diseño o planificación, por la

11. Nos referimos a las técnicas políticas desarrollistas: promoción, subsidio, protección

fricción por gestión, o directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo pues ha habido momentos en que al espacio nacional popular no se le ha dado toda la importancia que merece.

En síntesis: si bien subordinadas a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio importante a la hora de pensar en la acción del Estado