

---

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

---

Año 18 - N° 30

---

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO POR LA  
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS  
Resolución N° 5.363 D - 1997*

*Y POR EL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN  
Resolución N° 92 S - 1998*

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL  
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE  
BUENOS AIRES  
Resolución N° 289 / 2003*

# ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

## AUTORIDADES

### Presidente

Gustavo Daniel Martinovich

### Vicepresidente

Jorge Kukulas

### Secretaria

Silvina Andrea Campisi

### Prosecretaria

Irene Saccone

### Tesorero

Eduardo Miguel Fernández

### Protesorera

Diana Bello

### Vocales titulares

Horacio Cao

Viviana Gaviola

Jorge Muñoz

### Vocales Suplentes

Héctor Schargorodsky

Norberto Oneto

Clelia López

### Revisores de Cuentas

Fernando Duarte

A. Fernando Ciancio Costa

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y  
LA ADMINISTRACIÓN  
GUBERNAMENTAL

Año 18 - N° 30 - Diciembre de 2012

Editor responsable  
Gustavo Martinovich

Director Ejecutivo  
Fernando Duarte

Compiladores de esta edición  
Gustavo Blutman  
Horacio Cao

Consejo asesor  
Carlos Acuña  
Dora Orlansky  
Bernardo Kliksberg  
Roberto Martínez Nogueira  
José Nun  
Enrique Oteiza  
Oscar Oszlak  
Jorge Remes Lenicov  
Ernesto Villanueva

Venezuela 634, 8° P. Of. 33 (C1095AAN)  
Buenos Aires  
4342-1989 / 4345-1347  
asociacionag@asociacionag.org.ar  
www.asociacionag.org.ar

Diagramación:  
María Guadalupe Copello  
(02244) 15 448731 / (011) 15 62198175  
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión:  
GRAFIK  
Tel: 4265-2202  
Paso 47, Avellaneda  
Pcia. de Buenos Aires

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES, PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar el origen.

## ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	5
DE LA "NUEVA GERENCIA PÚBLICA" A UNA CONCEPCIÓN DISTINTA SOBRE EL ESTADO Juan Manuel Abal Medina.....	9
HOJA DE RUTA SOBRE REFORMA Y MODERNI- ZACIÓN DEL ESTADO Gustavo Blutman y Horacio Cao.....	15
INSTITUCIONES: NI TANTO, NI TAN POCO. Carlos M. Vilas.....	43
LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA? Roberto Martínez Nogueira .....	53
DESARROLLISMO Y NEODESARROLLISMO. UN ANÁLISIS POLÍTICO. Arturo Claudio Laguado Duca.....	69
NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA. Isidoro Luis Felcman.....	87
LA OCUPACIÓN DEL ESTADO Y LAS SUBJETIVIDADES A-ESTATALES. Sebastián Abad y Mariana Cantarelli.....	99
CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA FORMACIÓN PARA EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO. Claudia Bernazza - María Celeste de Pascual.....	109
NOTAS PROPOSITIVAS PARA AVANZAR EN LA INTEGRALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA. Fabián Repetto.....	117
HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DEMOCRATIZADOR Maximiliano Rey.....	127
MOMENTOS Y PROCESOS PARA UNA HISTORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA. Patricia Berrotarán - Elsa Pereyra.....	141
LOS AÑOS KIRCHNERISTAS: RECENRALIZAR AL ESTADO Sergio De Piero.....	169
UN NUEVO PARADIGMA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Pablo A. Fontdevila.....	181



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# PRESENTACIÓN

En los últimos años, diferentes trabajos realizados en el país y en el mundo han postulado el regreso del Estado. Después de que por décadas las voces más difundidas del mundo académico y político, de izquierda y de derecha, sostuvieran que el Estado era progresivamente impotente frente a la globalización, y crecientemente ajeno a la sociedad civil, ahora las voces mayoritarias subrayan su regreso y sus capacidades, más que su retirada y sus falencias.

Un jalón de peso en esta crítica a la retirada del Estado se sostuvo desde las vertientes neoinstitucionalistas, que ponían en entredicho la visión del Estado Mínimo. En tal sentido, la adopción de estas posturas por parte del Banco Mundial —es clave el anuario publicado en 1997, “El Estado en un mundo en transformación”— las convirtió en políticas hegemónicas frente al sector público a nivel mundial.

La vigencia de las ideas acerca del “Regreso del Estado” se retroalimentan con el lugar central que asignaron históricamente los movimientos nacional populares del subcontinente al ámbito estatal. En efecto, en varios países de América Latina los movimientos de tal signo depositan en el accionar del Estado buena parte de sus esperanzas y posibilidades de transformación.

Esta perspectiva rebasa los límites de la aproximación neoinstitucionalista, al menos en la versión que propugna el Banco Mundial. Desde esta visión se considera que los elementos que configuran al desarrollo —incremento del producto, más poder para actores políticos y sociales de raigambre popular, redistribución de riqueza, incorporación de tecnología, modernización de los hábitos sociales, 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 en la producción y en la organización social.

Frente a estas perspectivas, siguen vigentes una serie de textos que proponen sólo variaciones menores a la Reforma del Estado desde la perspectiva del ajuste estructural.

La vigencia de este tipo de enfoque se demuestra cabalmente en la respuesta que se ha dado a la crisis internacional desarrollada entre los años 2009 – 2010 (ver, al respecto, el anuario del FMI del año 2009, “La lucha contra la crisis mundial”). No es casual, entonces, que en otros países del subcontinente se observen cambios menores en el lugar que ocupa el Estado desde la década del 90.

Así como está en disputa el lugar del Estado, también se disputan los instrumentos de desarrollo concreto de la esfera administrativa.

Con algún grado de paralelismo con lo detallado párrafos atrás, la amplia hegemonía del New Public Management (NPM) durante los 90, con sus recomendaciones

tomadas de la administración privada y su valorización de los cuadros gerenciales, son puestas en entredicho por una importante cantidad de estudios. En particular, se revalorizan trabajos de Max Weber, que habían sido objeto de despiadadas críticas por la ola managerialista.

La pregunta que circula a partir de estos textos es si estamos realmente frente a un nuevo paradigma, o si se trata de políticas que están consolidadas y sólo precisan reajustes frente a los cambios ocurridos en la sociedad y el Estado. No es ajeno a esta discusión un revival del instrumental desarrollista que, paradójicamente, sostiene una perspectiva profesionalista que genera tensiones y contradicciones con la necesidad de preeminencia de la política.

En esta tracción entre la construcción de instituciones que estructuren una sociedad de mercado y las políticas que propugnan un sector público activo y presente que retoma dispositivos keynesianos y hasta de planificación-; entre la vigencia del NPM y las heterodoxias neoweberianas, es que se despliegan los trabajos que presentamos.

## **HOJA DE RUTA: CERRANDO CAMINOS Y ABRIENDO OTROS**

El trayecto que recorre el presente número de la Revista Aportes incluye presentar algunos términos, conceptos e ideas que están en la marquesina de la discusión y que son parte del debate sobre la Administración Pública en América Latina y el mundo.

Abal Medina hace una descripción del rol del New Public Management sin caer en la crítica simplista y asociando procesos que contemplan cambios combinados e integrales de aplicación de medidas positivas para el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, Carlos Vilas nos plantea con astuta agudeza las miradas supuestamente acríicas del papel de las instituciones y en su versión moderna el campo de estudio del neo-institucionalismo. No reniega de ellas, pero las pone en un lugar diferente al tradicional.

Martínez Nogueira rescata, en el mismo orden que Vilas, la institucionalidad, y la hace jugar con las nociones de capacidades y gobernanza "... una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos."

Para Felcman, estamos en presencia, en lo público, de un proceso de cambio de paradigmas "el big bang paradigmático" que deberá estar acompañado de un cambio organizacional, que requerirá intervenciones en variables organizacionales de las habitualmente denominadas soft, entre ellas, la cultura y el liderazgo.

En el marco del fortalecimiento de las capacidades estatales, Fabián Repetto nos introduce en la temática de las políticas sociales a partir de reforzar las acciones de integración y coordinación poniendo como caso de estudio la protección social estos

últimos años y el rol jugado y a jugar por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Las políticas sociales desplegadas en apuntan a fortalecer el foco universal de las mismas. Fontdevila destaca este elemento y discute sobre la base del rol de algunos organismos públicos centrales (ANSES) el papel a cumplir por la Modernización del Estado, no desde la perspectiva de recetas puntuales que en las épocas del neoliberalismo nos eran impuestas.

Abad y Cantarelli esparcen cuasi filosóficamente la preocupación respecto a la escasez de pensamiento sobre el Estado y cómo se habita ese mismo Estado. Desde allí desandan tres tipos a-estatales de subjetividad de funcionarios y agentes del Estado: el héroe resistente, el yuppie estatal y el asambleísta deliberativo. Estos tres modelos se representan espacial y temporalmente en la Argentina.

A la par de esa mirada filosófica aparece la mirada historiográfica de Berrotarán y Pereyra que nos remite a momentos determinantes en la configuración del Estado analizando ideas y creencias que motorizaron su empuje.

¿Cómo se podría pensar un nuevo agente del Estado distinto a los planteados por Abad y Cantarelli? ¿Cómo reconocer al Estado no como organización sino como arena y actor en los planteos de Berrotarán y Pereyra? Bernazza y de Pascual nos proponen un análisis de la formación de cuadros dirigenciales y gestores públicos por fuera del sistema educativo formal en el marco de las transformaciones que se vienen operando desde el 2003 y desde una impronta netamente política.

Sergio de Piero, investigador del INAP, desarrolla su texto a partir de la clásica triada elaborada por Oscar Oszlak: el análisis del Estado en términos de funcionalidad, materialidad y dominación. Allí describe los profundos cambios en las perspectivas sobre el Estado que se observan en la última década y anota que la complejidad de la sociedad y su heterogeneidad, ha generado que estos cambios deriven en medidas más de tono “incrementalista, que racionalista... esto es a un acrecentamiento de ciertas líneas políticas, que a seguir una planificación racionalista, estrictamente definida”.

Rey descansa su postura a partir de analizar las virtudes y dificultades de los modos burocrático y “managerialista” de administración, no quedándose exclusivamente en la crítica sino aportando líneas concretas a desarrollar.

Por último, y después de ir de lo macro a lo micro para volver a lo macro, nos concentraremos en elementos centrales de la discusión para países de la región y que nos tocan de lleno. Es la observación respecto de términos que han sido utilizados hasta el cansancio, como los de desarrollo y sub-desarrollo y su nueva vertiente el neo-desarrollismo planteados por Arturo Laguado Duca. Podría pensarse el abordaje desde una observación meramente economicista, lugar que ha ocupado la tinta de los escritos sobre esta temática. Pero el punto focal es político y allí se plasma la idea de

un tipo de Estado dando señalamientos provocadores que vinculan los marcos teóricos con las realidades de América Latina.

La complejidad de las miradas es la complejidad del Estado. La multidimensionalidad de los acercamientos nos direcciona a entenderlo como un fenómeno que tiene mutaciones dispersas y de distinto calibre pero que obligan necesariamente a su entendimiento. En esta tarea está la Revista Aportes en este, su número 30.

*Los Editores*

# DE LA “NUEVA GERENCIA PÚBLICA” A UNA CONCEPCIÓN DISTINTA SOBRE EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina (\*)

A partir de los años '80 y '90, en nuestro país y otras latitudes la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) se presentaba como hegemónica a la hora de guiar los procesos de reforma administrativa. Si bien no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general era la de orientar a la administración pública por los valores y los instrumentos del sector privado. En sus versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumidores”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño; y se premia el emprendedurismo en la función pública (ver Pollitt y Boukaert 2011; Kamarck 2007; Kettl 2005; Rosenbloom, Kravchuk y Rosenbloom 2002).

Pocos países aplicaron estas ideas de manera integral. Pero versiones más atenuadas del NPM fueron dominantes a nivel mundial, y en ellas encontramos técnicas como la “gestión de la calidad total”; la preferencia por organizaciones públicas desagregadas y especializadas (a diferencia de los organismos multi-tarea tradicionales), separando las áreas de provisión de servicios de aquellas que formulan políticas y son órganos de aplicación de normas; y la atención por medir los productos generados para mejorar el desempeño de los organismos. En tal sentido, este paradigma concibe que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en la medición de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado las metas y si se lo ha hecho de forma eficiente.

(\*) Doctor en Ciencia Política y Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación

Finalmente, las versiones más “duras” del NPM buscan generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño buscaba reducir mediante privatizaciones, outsourcing y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En estas versiones, las consecuencias de la aplicación del NPM no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

### LA APLICACIÓN DEL NPM

Haber centrado el accionar estatal en el logro de resultados concretos ha sido en algunos países un adecuado mecanismo para remediar la excesiva auto-referencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas. Pero es importante entender que ésta era una problemática de contextos muy específicos, en los que el predominio del paradigma “weberiano” devino en una fuente de rigideces que obstaculizaban, en determinadas situaciones, la eficacia en la implementación de las políticas. Es decir que el cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero ése no era el caso de la Argentina. ¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante histórica en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se había consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática antes de las reformas del NPM? Quizás sí, en algunas áreas, pero indudablemente no en muchas otras.

Avanzar en forma exclusiva en la consecución de una administración orientada a resultados, sin un trabajo complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo “weberiano”, puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, es decir, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático. Schick (1998) señala que, en Estados con amplios “sectores públicos informales”, la flexibilidad del NPM tendrá consecuencias negativas. Se trata, por tanto, de no adoptar acríticamente programas que surgieron en contextos diferentes, y de encontrar las soluciones apropiadas a nuestros propios problemas.

Al mismo tiempo, si analizamos los más recientes debates, tanto académicos como al interior de las administraciones, en los países donde el NPM (en su perspectiva “neo-empresarial” más extrema) se aplicó con mayor vigor, como, por ejemplo, en Nueva Zelanda, Gran Bretaña o Australia (Bresser-Pereira, 2001) se observa que la búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada consecuencias negativas, entre las que se cuentan:

- Desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos.

- Discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas, como por ejemplo en la selección de contratistas para hacer outsourcing de actividades (nótese, por ejemplo, la actual tendencia hacia el insourcing de la administración Obama en EEUU; ver Joyce 2011, Gansler 2012).

- Falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas.

- Excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

**En estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país.**

Las falencias mencionadas revelan, en conjunto, que el Estado resulta eficiente siempre y cuando oriente sus acciones en base a la vinculación interinstitucional, es decir, que establezca mecanismos de coordinación para el conjunto de la organización, y no solamente para unidades separadas.

Una debilidad adicional que surge de la visión neo-empresarial es su desconocimiento de las diferencias que median entre la esfera pública y la privada. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es -y debe ser- cualitativamente distinta a la administración privada:

- En los objetivos que persiguen: mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social;
- En el modo de funcionamiento: mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política;
- En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones: El sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra. El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones) por igual.

Finalmente, y derivado del punto anterior, el enfoque neo-empresarial propició un nuevo tipo de relación entre la burocracia y la política. En esta concepción, los

problemas de gestión observados en el funcionamiento estatal tenían su origen principalmente en la excesiva “politización” de la burocracia, que recortaba los márgenes de acción de los funcionarios políticos que incorporaba cada nuevo gobierno. Por tal razón, la única manera de garantizar la eficacia y eficiencia en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas consiste, según esta versión del NPM, en la promoción de un aparato burocrático capaz de gestionar en base a criterios exclusivamente técnicos, libre de influencias y responsabilidades políticas. Como afirma Prats i Català (2008) se sobredimensiona la racionalidad técnica y se ignora que los procesos de toma de decisiones y las opciones de reforma son procesos políticos en los que intervienen diversos actores, con recursos de poder disímiles y que realizan también juicios valorativos.

En definitiva, en su versión más radical, el NPM subvalora la importancia del contexto en el cual se implementa la reforma, y no reconoce la particularidad de lo público con respecto a lo privado. Por eso en estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país. Este camino, que se ha ido construyendo en la práctica más que desde un paradigma teórico, es el que está dotando al Estado argentino de las capacidades necesarias para llevar adelante las políticas de enorme trascendencia adoptadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

### REFERENCIAS

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican”. Ponencia presentada en la Conferencia John L. Manion 2011, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

Gansler, Jacques (2012). “Give A-76 a chance”, en *Federal Times*, 08/01/2012.

Joyce, Philip G. (2011). “The Obama administration and PPB: building on the legacy of federal performance-informed budgeting?”, *Public Administration Review*, 71(p.356-267).

Kamarck, Elaine C. (2007). *The End of Government... As We Know It: Making Public Policy Work*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, Washington DC.

Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.

Prats i Catalá, Joan, (2008) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el*

debate de ayer para fortalecer el actual, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Rosenbloom, David, Robert Kravchuk y Deborah Rosenbloom (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, McGraw Hill.

Schick, Allen (1998). "Why most developing countries should not try New Zealand reforms". *The World Bank Research Observer*, 13(1): 123-31.



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# HOJA DE RUTA SOBRE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: REPASANDO ALGUNOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Gustavo Blutman (\*) y Horacio Cao (\*\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

Como en un caso típico de *corsi e recorsi*, el debate del sector público en la Argentina de hoy está signado por la idea del retorno del Estado.

Un primer movimiento ocurrió a partir de la crisis del 30, cuando las sucesivas administraciones del país asignaron al Estado un lugar central en la tarea de conducir la economía, operar sobre la cuestión social y dar racionalidad a la organización general del país.

Con la dictadura militar impuesta por las armas en 1976, pero sobre todo a largo de los años 90, se hizo hegemónica una perspectiva diferente: el Estado era parte del problema –no de la solución– y su ajuste era imprescindible para que pudieran surgir potentes sociedades civiles y dinámicas economías de mercado.

No puede dejar de vincularse la enorme ascendencia de este discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al Estado de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a las ideas de achicar el Estado– con un contexto signado por la debacle del mundo soviético y del Estado Benefactor.

Los contenidos concretos del ajuste estructural han quedado resumidos para la historia con un decálogo conocido como Consenso de Washington. Su vigencia adquirió tal vigor que se llegó a sostener que sus principios –como los derechos humanos o el racismo– debían ser sustraídos de la controversia entre partidos (Vilas, 2009: 32 y 33).

---

(\*) Secretario Académico CIAP-FCE-UBA / Co Director UBACyT N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado

(\*\*) Administrador Gubernamental / Co Director UBACyT N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado

1 - El caso arquetípico es el de la socialdemocracia europea –y autores como Anthony Giddens o Jorge Castañeda– que terminaron convalidando la continuidad del ajuste estructural.

En torno a estos puntos también se construyó una aquiescencia negativa: independientemente de las intenciones originales, la intervención del Estado en general -y las ideas socialistas, populistas y desarrollistas en particular- siempre terminaba generando políticas de carácter prebendalista, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

Con la megadepresión que atravesó Argentina a principios de siglo XXI se dispara otro momento del proceso de *corsi e recorsi*: al ponerse en entredicho el acuerdo sobre el ajuste estructural, se abrió la posibilidad –política, fiscal, cultural- de instalar la idea del retorno del Estado.

Más allá de esta fractura del consenso, ya de partida, la propia crisis del 2001 en Argentina es catalogada de manera desigual. Por un lado, es vista como el momento del ocaso del régimen de acumulación desplegado a partir de la segunda mitad de los 70 y que se caracterizó por la hegemonía del capital financiero y por el despliegue de políticas pro mercado. Según esta visión, la crisis de principios de milenio abre una nueva etapa en todo el subcontinente, en donde se suceden gobiernos que, con características propias en cada caso, comienzan a construir un sendero de ruptura con el orden neoliberal.

Otros análisis, en cambio, dan un carácter más episódico a la crisis, que habría obedecido a “errores de apreciación, de decisión y gestión cometidos durante la ... Alianza, y por ello en alguna medida evitables (...)... la crisis económica, si bien aguda, podría haber tenido un desarrollo muy diferente si no hubiera sido por el rosario de despropósitos que fue dejando a su paso el gobierno (...) Ésta ha sido la tesis sostenida por... los analistas financieros y los economistas ortodoxos” (Novaro, 2002: 19 y 20)².

A partir de este diagnóstico veremos que se postulan como aún vigentes una serie de textos que proponen variaciones menores a los principios y recetas de Reforma del Estado que se propusieron en la era neoliberal. Quienes los sostienen, plantearán que no estamos realmente frente a un nuevo paradigma, que las variaciones son mínimas sobre políticas que han sido convalidadas en todo el mundo y que sólo hay un *aggiornamento* a los tiempos actuales. Una contracara de los primeros, se plantean la tarea de renovar el instrumental conceptual para aprehender lo que, es una nueva etapa del Estado.

Sin embargo -y más allá de las encendidas disputas que se han producido en derredor de la aplicación de determinadas políticas públicas- ha quedado poco sedimento en términos del papel que debe ocupar el Estado, de la morfología de la Administración Pública y de la forma de gestionar al Sector Público.

La situación que comentamos tiene puntos de contacto con la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado. Se observa una suerte de perplejidad e

---

2 - Ver, por ejemplo, el Numero 212 de la Revista Nueva Sociedad (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Mayo/Junio 2009), realizado bajo el título “¿Volver al futuro? Estado y mercado en América Latina”, en donde renombrados intelectuales de América Latina discuten el tema.

irresolución, no siendo claros tan siquiera los términos del debate. Es que más allá de que prevalezca el ajuste estructural -sobre todo en Europa- es claro que la hegemonía neoliberal se debilitó, abriéndose la discusión acerca de las políticas requeridas y el lugar de la Administración Pública en ellas.

La centralidad de la gestión hace relevante reseñar el debate en torno de las continuidades y rupturas en las ideas sobre el Estado y su modernización a partir del 2001; esto es, cuáles son las ideas que están en juego en la discusión acerca del papel y la forma en que debería organizarse el Estado.

El trabajo que presentamos, una síntesis de un proyecto de investigación<sup>3</sup>, parte de la idea de relevar y analizar las ideas sobre el Estado y la Administración Pública con particular énfasis en sus impactos en Argentina y Sudamérica, tratando de poner al día los debates en curso y trabajar sobre algunos posibles desenlaces.

Para ello desarrollaremos dos capítulos; en el primero, describiremos los distintos principios básicos a partir de los cuales se analiza la cuestión estatal. En el segundo, analizaremos las ideas en torno a las cuales se discute la organización de la Administración Pública en la etapa y los distintos clivajes, en algunos casos contradictorios, que se están produciendo.

## 2. LAS IDEAS DEL ESTADO EN DEBATE

### 2.1. *El Estado mínimo*

Durante los 90 la Argentina llevó adelante un conjunto de políticas recomendadas desde el ideario neoliberal y sugeridas por los organismos multilaterales de crédito. Como dijimos, la síntesis más recorrida de estas recomendaciones fue el decálogo conocido como Consenso de Washington, que postulaba (Williamson, 1990):

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Tasa de cambio competitiva

3 - Ubacyt N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural. Blutman y Cao 2011 – 2014

**Sin embargo -y más allá de las encendidas disputas que se han producido en derredor de la aplicación de determinadas políticas públicas- ha quedado poco sedimento en términos del papel que debe ocupar el Estado, de la morfología de la Administración Pública y de la forma de gestionar al Sector Público.**

6. Liberalización del comercio internacional
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatizaciones
9. Desregulación
10. Fortalecimiento del derecho de propiedad

Uno de los reconocimientos más emblemáticos al cumplimiento estricto de estas medidas fue la participación del Presidente de la Argentina en la Asamblea del FMI: “En un hecho inédito... Carlos Menem hablará en la asamblea inaugural del Fondo Monetario Internacional que se realizará el martes próximo en Washington. Allí compartirá la tribuna con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton. (...) La distinción fue interpretada como un premio por parte del FMI a Menem por haber aplicado a rajatabla las recetas del organismo multilateral” (Marcelo Bonelli en Clarín, 01/10/98).”

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados de manera directa por Francis Fukuyama con su provocadora conceptualización del “fin de la historia”. En ella se postulaba a la democracia liberal como una “aspiración uniforme compartida universalmente”, la economía de mercado como el orden económico “legitimado en todo el mundo” y el triunfo absoluto del “Estado débil... un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados... tanto en la esfera de la economía como de la política”. De estos supuestos se deducían los tópicos relativos al Estado mínimo y sus derivadas políticas públicas de ampliación de la mercantilización, desregulación y privatización (Fukuyama, 1993: 15, 16 y 17)<sup>4</sup>.

La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos basados en las expectativas racionales demostraban matemáticamente el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos son intrínsecamente eficientes y no dependen tanto del Estado como de las decisiones particulares de los administradores financieros. El determinismo económico radical encontró su auge en los modelos de Gary Becker, en los cuales la esfera económica no sólo se separó del Estado y de los demás aspectos de la sociedad, sino que incluso pasó a determinarlos: toda la vida personal se puede analizar a partir de la oferta y la demanda<sup>5</sup>.

---

4 - En trabajo posteriores, este autor virará hacia posturas neo-institucionalistas, sosteniendo la necesidad de construir instituciones estatales que sostengan el funcionamiento mercantil y quitando énfasis a sus recomendaciones sobre la necesidad de que el Estado sea débil y limitado (Fukuyama, 2004). La paradoja del Estado fuerte –para construir instituciones que posibiliten la organización mercantil de la economía- y débil –para reducir las posibilidades de intervención en la economía- será tratada con detalle en el presente trabajo.

5 - El extremo puede verse en Becker (1981), en donde el análisis de mercado sirve para explicar el devenir familiar y la forma en que los humanos forman pareja. Sobre la autorregulación de los mercados, ver también Friedman (1962) y Becker (1983). En este análisis y el del párrafo siguiente tomamos elementos de Bresser Pereyra (2009: 94 y ss).

Si los mercados son el elemento clave, la apertura al comercio internacional es la forma en que este elemento modernizador llega a las sociedades atrasadas; una vez introducido en ellas el germen de competencia, el automatismo de mercado hará el resto. De allí que una de las políticas centrales promovidas por los cultores del Estado mínimo estén vinculadas con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores.

Dicho de otra forma: los abordajes neoliberales consideran que si bien los mercados de los países subdesarrollados son muy imperfectos, sus Estados son todavía peores, por lo que las intervenciones públicas sólo agravarían las cosas. El corolario es que hay que dejar que surja el mercado y luego su carácter autorregulado y autopropulsado expandirá la sociedad de mercado —y la modernización y bienestar consecuente— a todo el país.

Como complemento de este análisis, la teoría de la elección pública utilizó este instrumental para analizar el funcionamiento del Estado. Las obras liminares en este sentido (Buchanan y Tullock, 1999, edición original 1962, Downs, 1957) sostienen que el funcionario público, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho para sí mismo. De esta forma, el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público, principalmente en lo que concierne a sus propios intereses y sólo después en busca del bienestar social.

De este supuesto se desprende que hay una diferencia central entre el mercado económico y el mercado de la política, y cómo en cada uno de ellos se sigue el interés egoísta. En el primero, se impulsa la optimización de la producción y el consumo. El segundo, en virtud de la asimetría en la información —pues el ciudadano común normalmente permanece desinformado sobre el total de las áreas de la política gubernamental que afectan sus gastos e ingresos— posibilita que los políticos reasignen recursos en su propio provecho lo que hace que, indirectamente, el gobierno se apropie de recursos de los contribuyentes.

De estos razonamientos, se desprenden dos recomendaciones:

- Por un lado, se sostiene que los ciudadanos deberían tener la posibilidad de controlar e intervenir de forma directa en las decisiones de los actores públicos, y, por otro,

**La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos basados en las expectativas racionales demostraban matemáticamente el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos son intrínsecamente eficientes y no dependen tanto del Estado como de las decisiones particulares de los administradores financieros.**

- se anatemiza a la política, a la que se considera intrínsecamente como el espacio en donde se compite por la apropiación de recursos de los contribuyentes.

Desde este último razonamiento se pasa a considerar al Estado como un lugar intrínsecamente caracterizado por los fenómenos de rent-seeking, con un accionar centralmente dirigido a captar privilegios por medio de la regulación gubernamental de la competencia o de la asignación y reasignación de derechos de propiedad (Krueger, 1974).

En síntesis, se argumenta que la existencia de fallas de mercado no justifica la intervención estatal, ya que la intervención correctora tiene costos que son, por regla general, más altos que los ocasionados por una falla de mercado. En tal sentido, se evalúa que la intervención del gobierno es superflua y generalmente el responsable de los problemas macroeconómicos. Para la solución de las fallas de mercado se propone “más mercado”, clarificando derechos de propiedad y desarmando la estructura burocrática del Sector Público para instalar circuitos con formas mercantiles; estas posturas vinculan directamente este enfoque con el New Public Management, abordaje que analizaremos en la tercera sección de éste trabajo.

### *2.2. La perspectiva neo-institucionalista*

Avanzada la década de los 90 comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban varios de los axiomas relativos al Estado mínimo.

Según esta perspectiva, las instituciones —a las que se define como “reglas de juego en una sociedad”— son las que terminan estableciendo la configuración de los mercados político y económico. Hay configuraciones que incentivan el crecimiento y la organización productiva de los agentes económicos, mientras que otras llevan a la desorganización y a costos que reducen la competitividad del todo social.

El salto desde la posición de Estado mínimo a la perspectiva institucionalista, puede ser expresado de la siguiente manera: “...antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora... que el Estado y el mercado se complementan uno al otro. Antes... que era importante que el mercado actuara libremente, ahora que es significativo escoger una estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se percibía como un obstáculo para... la economía de mercado; ahora se afirma que es muy importante formar una burocracia profesional (...) Antes se pregonaba que la tarea principal...era la creación de una economía de mercado; ahora que... es la creación de un Estado eficaz” (Tarassiouk, 2008: 45)

El neo-institucionalismo es un abordaje fecundo que ha generado perspectivas y aproximaciones diferentes de la problemática que nos ocupa, pero que en la versión de mayor influencia en nuestro país —la que estuvo inscripta en los trabajos del Banco Mundial— sólo presenta variaciones menores frente a la ortodoxia neoliberal.

En esta visión se matizan las proposiciones relativas a que la falla de Estado es siempre peor que la falla de mercado, se rechaza el supuesto de la autorregulación de los mercados y se reconoce el carácter de construcción histórica de las sociedades de mercado<sup>6</sup>, pero se sigue pensando en una sociedad liderada por el capital, en donde se deben limitar las intervenciones desde afuera del ámbito mercantil.

De esta forma, el Banco Mundial en el que es, tal vez, el trabajo más difundido sobre el tema (1997: 46) estableció “...cuatro mensajes básicos para los encargados de formulación de políticas:

1. Todos los Estados... deben respetar fomentar y aprovechar la iniciativa privada y los mercados competitivos.
2. Los Estados con escasa capacidad institucional deben ante todo dedicarse a proporcionar los bienes y servicios puramente públicos que los mercados no pueden ofrecer (...)
3. La credibilidad es fundamental (...) Los Estados deben... [garantizar, B/C] a las empresas y los ciudadanos que... las organizaciones estatales... se mantendrán dentro de los límites fijados por los medios fiscales disponibles.
4. (...) A medida que se desarrolla la capacidad institucional, los Estados pueden emprender programas colectivos más difíciles (programas encaminados a promover los mercados, por ejemplo) y aplicar a las acciones de interés colectivo instrumentos eficientes pero difíciles de administrar como mecanismos normativos de vanguardia”

**Este tipo de abordaje neo-institucionalista coloca en el centro del análisis estatal su función de bajar los costos de transacción: “... únicamente en ausencia de costos de transacción el paradigma neoclásico produjo buenos resultados implícitos; con costos de transacción positivos, las asignaciones de recursos son alteradas por estructuras de derechos de propiedad”**

Este tipo de abordaje neo-institucionalista coloca en el centro del análisis estatal su función de bajar los costos de transacción: “... únicamente en ausencia de costos de transacción el paradigma neoclásico produjo buenos resultados implícitos; con costos de transacción positivos, las asignaciones de recursos son alteradas por estructuras de derechos de propiedad” (North, 1993: 45).

6 - La obra de Karl Polany -y en particular a su trabajo “La gran transformación”- es previa al abordaje neo-institucionalista. En ella, a partir de elementos económicos, sociológicos y antropológicos se analizan los complejos procesos históricos y conceptuales que permitieron el surgimiento socio-histórico de economías de mercado (Polanyi, 1989, edición original 1944).

Sobre el particular, Moe (2007) aclara:

- La existencia de principales múltiples: no hay un principal (teoría de la agencia) sino múltiples principales (legisladores, presidentes, jueces).
- Existe una multidimensionalidad: no hay una única dimensión y los resultados pueden variar del caos a la democracia independientemente de las preferencias.
- Costos de transacción: los costos de transacción pueden ser enormes. En el Congreso, en las negociaciones, en la coordinación, en los compromisos, etc.

La función principal del Estado es, entonces, facilitar y expandir las relaciones mercantiles; no casualmente el Informe del Banco Mundial del año 2002 se llama “Instituciones para los mercados” (no para el desarrollo, para perfeccionar la democracia, para bajar la pobreza, para alcanzar objetivos nacionales). El ideal es el mercado, ya que sus características generales minimizan los costos de transacción; el Estado está subordinado a aquél y sólo tiene razón de ser en la medida en que lo protege y favorece.

No deja de resaltarse –tanto por críticos como por defensores de esta teoría– una paradoja: al comprometer al Estado en un diseño institucional que preserve los mercados y la propiedad privada, se está pensando en una organización potente –lejos del Estado débil que proponía Fukuyama (1993)– pero al hacerlo, tiene que encontrar la forma de garantizar su autolimitación en términos de la discrecionalidad política respecto de la economía.

Para la perspectiva Banco Mundial del enfoque neo-institucional, el papel de la política es resolver esta tensión: la que va de la necesidad de un Estado mínimo y las necesidades de construcción y reconstrucción institucional, cuya forma concreta es contingente de cuestiones que tienen que ver con las características socio económicas, políticas, culturales de cada lugar (ver Calame, 2009: 15 y ss). Con tensión nos referimos concretamente a cómo se consiguen los recursos para sostener las instituciones y cómo limitar la voracidad de actores políticos o burocráticos por incrementar el presupuesto.

En concreto: estos institucionalistas tienen como punto de llegada una sociedad de mercado, por eso en muchos de sus comentarios se considera que los “avances” de los 90 han sido provechosos. En un trabajo significativamente nominado como “Libertad económica y desarrollo” se comentan los núcleos de interés de este abordaje que, como se verá, son muy diferentes de los tópicos que se plantean desde las heterodoxias post 2001: “Uno de los factores más importantes para la creación de empleo es la facilidad para realizar negocios y crear nuevas actividades en el país (...) En Guatemala son necesarios quince procedimientos... en cambio, en los países desarrollados la media es de seis procedimientos.” (Oriol Prats, 2006: 341).

### 2.3. La crítica y la perspectiva post 2001

A partir de la crisis de principios de este siglo se despliegan en Argentina y buena parte de toda América del Sur una serie de ideas y conceptos que impugnan la experiencia neoliberal y rebasan la crítica que esbozan las aproximaciones neo-institucionalistas.

Estas aproximaciones parten de considerar que el crack económico, social y político de varias de estas sociedades están indicando una nueva situación epocal, asimilable a otras, tales como las disparadas por la crisis del comercio exterior en el 30 ó del petróleo a inicios de los 70, y que demarcan, simbólicamente, la separación de fases cardinalmente diferentes.

Hay, indiscutiblemente, un clima de época diferente, como lo reseñan diferentes encuestas que demuestran otra valoración para la política y el Estado. Por ejemplo, investigadores de IPSOS-Mora y Araujo comentaban que "...si en los años 90 se preguntaba a la gente en manos de quién debían estar las empresas claves, el 80 por ciento decía que en manos privadas y sólo el 20 por ciento decía que en manos del Estado. Ahora es exactamente al revés (...) existe un fuerte acuerdo -90 por ciento- en cuanto a que el Estado debe estar presente regulando la economía: es más, la mitad de la población dice que debe intervenir mucho." (Página 12, 05/08/12)<sup>7</sup>.

En un trabajo de relevamiento realizado<sup>8</sup> en la prensa escrita desde la década del 90 a la actualidad tomando como referencia la cuestión estatal, los primeros resultados de un análisis de las editoriales y los textos de opinión de los diarios Clarín, La Nación y Página 12, muestran que en los 90 se verifica un sesgo hacia una posición subsidiaria del Sector Público. A grandes rasgos —y con el carácter provisorio que puede darse a un informe de avance- las críticas a los programas de Reforma del Estado se dirigían a cuestiones instrumentales o a temas vinculados con las sospechas de corrupción,

**La crítica a los supuestos neoliberales no eran nuevos: "Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido ampliamente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes.**

7 - Ver también los trabajos de Analía del Franco, Hugo Haime y Roberto Bacman en el Segundo Seminario de Internacional sobre Modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado, 2007: 55/75). Ver también Mora y Araujo (2012).

8 - Ubacyt N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural. Blutman y Cao (2011 – 2014), con la colaboración de Daniela Navarro Brandan, Carlos Pacho, Verónica Giménez y Josefina di Filippo. El proyecto puede consultarse en Blutman y otros (2012)

pero omitían, aceptaban a regañadientes –sobre todo Página 12- o apoyaban con énfasis –en particular el diario La Nación- la direccionalidad estratégica de construir una sociedad de mercado.

Como en un negativo, a partir de mediados de la década pasada, las notas de opinión dejaron de sostener el programa de Estado Mínimo y, con mayor o menor adjetivación, reconocen la necesidad de fortalecer el Estado, tanto en línea con una perspectiva institucionalista como en pos de políticas de corte neo-desarrollista.

La crítica a los supuestos neoliberales no eran nuevos: “Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido ampliamente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes. No podían haber externalidades..., ningún bien público, ninguna cuestión de aprendizaje, mercados de capitales perfectos... Pero si esto no era suficientemente malo, Greenwald y Stiglitz... demostraron que no debía haber ninguna imperfección en la información... Estos problemas son serios en cualquier economía, pero hacen al corazón del desarrollo. No existe ningún fundamento teórico para creer que en las etapas tempranas del desarrollo los mercados por sí solos, llevaran a resultados eficientes. La experiencia histórica... también ofrecía poco apoyo” (Stiglitz, 2005:128).

Birdall (2001) comenta que Williamson (como vimos, padre teórico del Consenso de Washington) reconoció que las medidas planteadas estaban orientadas hacia la eficiencia, no hacia la equidad. Para ello planteó diez medidas para revertir los efectos de las políticas primigenias del Consenso a las que denominó el disenso de Washington:

1. Disciplina fiscal reglamentada.
  2. Atemperar las expansiones y contracciones del mercado.
  3. Redes automáticas de protección social.
  4. Escuelas también para los pobres.
  5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás.
  6. Dar oportunidades para la pequeña empresa.
  7. Protección de los derechos de los trabajadores.
  8. Abordar abiertamente la discriminación.
  9. Sanear los mercados de tierras.
  10. Servicios públicos al servicio de los consumidores.
- Más 1. Reducir el proteccionismo de los países ricos.

Por otro lado, le evidencia empírica contradice las supuestas ventajas de la liberalización: “La sabiduría convencional establece que si bien en el corto plazo la liberalización puede tener efectos negativos sobre la pobreza, a largo plazo los efectos serán indudablemente favorables porque la liberalización comercial incrementará el potencial crecimiento de la economía. Pero los datos económicos no van inexorablemente en este sentido. Un informe de la UNCTAD muestra entre datos mixtos que si bien, parece haber alguna correlación con el crecimiento productivo –aunque al no tocar la tasa de ahorro, su sostenibilidad en el tiempo es más que dudosa- el aumento de las exportaciones tiene un efecto nulo sobre la inclusión social” (Prats, 2006: 344).

La nueva época tiene como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el fin del ciclo de hegemonía de la valorización financiera hacia otro en donde la irrupción de China posibilita una reinserción con un perfil más industrial en el mercado mundial- como otros vinculados a procesos propios de América del Sur, en donde finaliza la etapa de reflujo social, abriéndose un nuevo ciclo de movilización y presencia ciudadana que se traduce en el triunfo electoral de varios gobiernos de izquierda y centro izquierda.

Una presentación estilizada del esquema que han desarrollado los gobiernos que rechazan el ajuste estructural se caracterizaría por dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico; a la “sociedad civil” se le cede la tarea del “desarrollo endógeno” y esto se combina con la interpelación a una “burguesía nacional”, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas “multilatinas”), que han crecido en las últimas décadas en la región (Thwaites Rey, 2010: 32).

Como puede observarse, en este esquema se han recuperado muchos elementos de la etapa desarrollista, con la diferencia de poner énfasis en los equilibrios fiscales, la integración sudamericana y promoción de la inserción activa en el mercado mundial, por oposición a la visión de economía cerrada del periodo 1930/1976.

En lo que hace al Estado, estas propuestas presentan una diferencia importante con las que se desarrollaron décadas atrás: ni aún sus proposiciones más radicalizadas

**Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado, diferente al predatorio y al desarrollista, y que se caracteriza por la presencia del Estado en la transformación estructural, como fueron los casos de Japón, Corea y Taiwán (Evans, 2007). En este caso, el sector público es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados.**

sostienen modelos de trabajo a la cubana, basados casi exclusivamente en la administración estatal. En todos los casos, y sin dejar de considerar al sector público como elemento clave, se postulan diferentes formas de intervención estatal más allá de la gestión directa: asociación público/privado, gestión mixta, economía social, promoción, regulación, planificación, concertación, e inclusive instancias de mercado.

Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado, diferente al predatorio y al desarrollista, y que se caracteriza por la presencia del Estado en la transformación estructural, como fueron los casos de Japón, Corea y Taiwán (Evans, 2007). En este caso, el sector público es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados. Hay una relación simbiótica entre autonomía estatal y competencia de mercado<sup>9</sup>.

En la base de toda esta construcción está el dilema acerca de si este Estado –y la Administración Pública como la ejecutora de sus mandatos- se podrá convertir en un contrapoder que discipline el capital y proteja a las grandes mayorías de las tendencias más agresivas de la globalización.

Y en ese sentido, está en discusión si en el nuevo período se ampliarán los rangos de autonomía del Estado. En efecto, reiteradamente se habló de la poca capacidad de los Estado para desplegar políticas diferentes de las que dictaba la globalización neoliberal, dada la interdependencia de los flujos internacionales. El vicepresidente de Bolivia, García Linera planteó con crudeza el tema: "...la intensidad [refiere a las políticas estatales, B/C] depende... de las mercancías que vendemos. Es distinta la soberanía de un Estado (exportador de petróleo) con el precio del barril a 185 dólares que a 60 ó 30 dólares." (2010: 5).

### 3. EL LUGAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### *3.1 Las ideas sobre la administración pública necesaria: Los elementos en debate*

A grandes rasgos, puede decirse que desde hace más de una década el escenario conceptual sobre la modernización estatal está dominado por el paradigma del New Public Management (NPM) y los aportes neo-institucionalistas. Más recientemente, se incorpora a este debate la crítica neo-weberiana.

---

9 - El enfoque de Evans es tributario de una perspectiva más amplia, que resalta que la estructura epocal hace imposible volver al modelo estado céntrico. De esta misma instancia se derivan los análisis de "gobernanza" que no tenemos tiempo de tratar aquí (al respecto ver, por ejemplo, Calame, 2009).

Hacer un análisis crítico del NPM excede a los objetivos de este trabajo, sobre todo cuando bajo su nombre se han realizado razonamientos y desarrollos diferentes e inclusive contradictorios. En nuestro caso, la definiremos a partir de dos fuentes<sup>10</sup>:

- Una perspectiva gerencialista que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. En términos prácticos, implica un énfasis en la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. Esta perspectiva se postula como una alternativa al paradigma weberiano.
- Una perspectiva que deriva de la nueva economía institucional que busca el desarrollo de nuevos principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor.

**La búsqueda de cumplimiento de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes que -según la vertiente gerencialista- era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales.**

Como ya adelantamos, estas dos concepciones conllevan tensiones –si no contradicciones- en la implementación de sus ideas. Es que la búsqueda de cumplimiento de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes que -según la vertiente gerencialista- era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales.

10 - Esta definición restringida del NPM – construida sobre la base de Ormond y Löffler (1999: 3) y Schröder (2001: 7)- trabaja a partir de las reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda -y en menor medida en Australia, Dinamarca y el Reino Unido- por oposición al modelo japonés de NPM, que incluye discusiones más amplias sobre el gobierno y la política (Barzelay, 2003: 244). Otros trabajos que se consultaron sobre el tema fueron: López (2003), Aucoin (1996), Charith y Daniels (1997); Mathiasen (1996), Barzelay (2003), Estévez y Blutman (2004), Felcman y Blutman (2011). Una de las propuestas más difundidas desarrolladas bajo el signo del NPM es el clásico trabajo de Osborne y Gaebler (1994). Ver en particular los Capítulos 6 y 10, que tuvieron un enorme impacto en las ideas sobre reforma administrativa.

La discordancia que describimos se inscribe dentro de las dificultades de articulación del ámbito administrativo con el liderazgo político, tema que históricamente ocupó un lugar central en el análisis del Estado y la Administración Pública.

La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la esfera política y la racionalidad instrumental-formal de la gestión. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado / Administración Pública, que se emparenta con el par política/administración y reforma del Estado / reforma administrativa – Blutman, 2009) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios.

Se describe la tensión entre estos polos a partir de (Falcao Martins, 1997:8):

- a) El creciente predominio decisorio de la burocracia en temas que fueran atributos de la mecánica democrático-representativa, y simétricamente
- b) la política se mete con la racionalidad instrumental de la burocracia, en función de sus intereses políticos.

Siguiendo los análisis de Downs (1957), estas intromisiones muchas veces no se realiza en pos de objetivos propios de cada sector - los políticos, para cambiar el equilibrio de poder / los burócratas, para alcanzar mayor eficiencia- sino en pos de apropiarse de recursos escasos (políticos, financieros, simbólicos, etc.).

Como se está viendo, las tensiones que describimos son congénitas a las tareas que cumple el Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen éstas en cada caso (Aucoin, 1996: 494).

En el caso argentino, se desarrolló esta operación apelando a un enfoque administrativista<sup>11</sup> para el análisis y operación sobre el aparato público; esto es, colocando el eje de atención sobre objetivos de eficiencia más que en un análisis sistémico u holístico sobre su lugar y función en el Estado y el sistema político.

El abordaje administrativista al que se recurrió en nuestro país es tributario de una larga tradición de origen norteamericano. Esta tradición tiene dos momentos:

- Aísla la política de la administración, y
- plantea para esta última instrumentos de gestión que se sostiene son universales.

---

11 - El enfoque administrativista es la antítesis del abordaje que analiza la Administración Pública como parte del Estado y del proceso político, con análisis más marcadamente históricos que toman nota especialmente de los fenómenos de poder y conflicto. Los estudios que se desarrollan en esta línea tienden a considerar el desempeño de su unidad de análisis en términos del resultado político global; en este sentido, se está pensando más en la eficacia que en la eficiencia y valora más el resultado político que el resultado organizacional.

En la historia de las ideas sobre Administración Pública en EE.UU., se le suele asignar a Frank Goodnow<sup>12</sup> un papel crucial en la idea de separar la política de la administración: "... existen en los sistemas gubernamentales dos funciones primarias o básicas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los Estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa principalmente del cumplimiento de una de estas funciones. Estas funciones son, respectivamente, Política y Administración." (1980: 247, edición original 1900).

Leonard White, por su parte, sostuvo que la dirección científica era igualmente aplicable a los negocios y al gobierno: "la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración (...). Relaciona la dirección de los asuntos gubernamentales con la dirección de los asuntos de cualesquiera otras organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas, en todas las cuales se reconoce que la buena administración es elemento esencial para el éxito" (1999: 128, edición original 1926).

Más allá de la importancia de esta línea de análisis, otros autores de esta misma tradición marcaron los límites de esta división política-administración: "... en la práctica la línea divisoria entre política y administración frecuentemente se entrecruza; por un lado, los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro, los estadistas pueden ser empleados en la administración (...)... un ministerio, como su nombre lo indica es principalmente un órgano administrativo; pero el ministerio –la administración- está interesado primariamente en la formulación de políticas." (Moreland, 1980: 262/263. Edición original 1921).

A lo largo del tiempo, los enfoques de época marcan mayor o menor proximidad entre ambos conceptos. Vilas ha hecho notar que la máxima diferenciación política –

**Como se está viendo, las tensiones que describimos son congénitas a las tareas que cumple el Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen éstas en cada caso**

12 - El clásico trabajo de Woodrow Wilson -el que inicia la tradición de estudios sobre administración pública en Norteamérica- ya cita la división entre política y administración. Sin embargo, a diferencia de Goodnow que hace eje en las diferencias entre ambos polos, Wilson remarca las múltiples vinculaciones entre ellos (1980, edición original 1887). Por esa época, Max Weber (1996, edición original 1918) realizaba un análisis con algunos puntos de contacto con los que transcribimos, pero que según nuestra opinión, tuvo menor influencia sobre la construcción de la conceptualización estatal de la cosmovisión neoliberal.

administración suele aparecer en “... coyunturas en donde, independientemente de sus tonalidades ideológicas y de sus contenidos concretos, el tema del poder se considera resuelto –por lo menos desde la perspectiva de los que ganaron- y por consiguiente la atención deben centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que se operan” (2009: 30-34).

En este sentido, vale recordar que la crítica de los enfoques administrativistas se despliegan luego de largas hegemonías: los esfuerzos hoy vigentes por desautorizar la visión “técnica” neoliberal estuvieron precedidos por la pelea contra la tecnocracia desarrollista, que fue, por ejemplo, uno de los principales objetivos de la reforma de Margaret Thatcher (Machiavelli y Proux, 2006: 196). Esta disputa, a su vez, reconoce como antecedente la llegada de republicanos a la Casa Blanca en 1953, luego de 20 años de gobiernos demócratas<sup>13</sup> (Henry 1999: 46).

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos (Vilas, 2009: 38 y 40).

El corrimiento hacia la técnica, genera un ciclo que tarde o temprano termina por empobrecer la mirada sobre la realidad. Varias décadas atrás, O'Donnell comentó los resultados de este proceso: “Lo que no entra en el esquema... 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...” (1972: 95). Los resultados de gobiernos que hacen de la mirada técnica su centro de acción tienden a tener este sino<sup>14</sup>.

Volvamos una vez más a las tensiones entre Estado y Administración Pública que marca Moreland -y que ya habían planteado Weber y Wilson- y que en nuestro caso toman la forma de articular decisores políticos con administradores a los que se les busca dar amplia libertad. Aún sin poner en entredicho el paradigma administrativo –cuyos límites ya describimos- se han hecho notar las dificultades que genera este planteamiento. En primer lugar, diferentes estudios remarcaron las tensiones que produce la diferenciación entre quien gestiona y quien toma decisiones estratégicas a partir de que<sup>15</sup>:

- Sólo desde la gestión se puede captar la información necesaria para la formulación estratégica.

---

13 - Asunción del presidente Eisenhower en 1953 luego de las presidencias de Roosevelt (1932-1945) y Truman (1945/1953).

14 - Acerca de la tecnocracia existe una amplia literatura que, por motivos de espacio, no podremos comentar aquí. Remitimos a la compilación de Ochoa y Estévez (2006) para una aproximación al tema.

15 - Ver, por ejemplo, Mintzberg (1994) quien sostiene que formulación de la estrategia no puede separarse del proceso de dirección.

- La formulación estratégica se empobrece si no reúne pensamiento y acción.
- Los procedimientos de construcción de estrategias es un proceso dinámico de ajuste continuo, que si no es realizado *pari passu* con la gestión, se retrasa en comparación con la velocidad de cambio del entorno.

Por otro lado, se generan también problemas operativos en el propio despliegue del ordenamiento de la configuración administrativista. La búsqueda de mayor cercanía entre los ciudadanos/clientes y la organización tiende a justificar el empoderamiento de cargos de confianza de los funcionarios electos, esto es, personal consus-tanciado con las políticas de gobierno. En este caso "... emerge como cuestión el tema de la 'responsabilidad': ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos 'nuevos gerentes' o 'burocracias flexibles'?; ¿a los funcionarios políticos? Adicionalmente, ¿las burocracias 'paralelas' poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando- la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración?" (López, 2003: 18)

*Los neo-weberianos*<sup>16</sup>

En diferentes lugares del mundo se está promoviendo una revisión de las recomendaciones del NPM en clave de refundar el estado weberiano burocrático (algunas corrientes denominan a este modelo New Weberian State). Esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión, llamado también el big bang paradigmático de los modelos de gestión (Felcman y Blutman, 2011: 43. Ver también el trabajo de Felcman en este mismo volumen).

En el caso de América Latina la crítica neo-weberiana ha sido disparada por:

- La inexistencia de burocracias racionales legales que sean el punto de partida para las políticas de NPM, y
- el bajo resultado de la implementación de modelos gerenciales.

En efecto, se considera que en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación

**Cuando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos**

16 - Este acápite toma diferentes elementos del trabajo de Prats i Catalá (1998).

racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales:

(b) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público por la conducción política,

(c) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general, y

(d) el problema que ya citamos de articulación entre políticos y burócratas.

La conclusión fundamental a la que llegan los neo-weberianos es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado.

Ante esta situación y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático. En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- los tres problemas citados más arriba.

La tesis principal es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa.

Ahora bien, el new weberian state se plantea como agenda renovadora de la burocracia, los siguientes puntos:

- Instalar valores compartidos que sean un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública,
- Tomar nota de los fenómenos de captura por parte de corporaciones –internas (sindicatos, colegios profesionales) y externas (empresas reguladas)- que se valen del formalismo para reproducir su poder, y
- Promover la participación ciudadana como espacio que contrapesa la tendencia hacia la tecnocracia.

### 3.2 La administración Pública Argentina después del 2001

Con obvias vinculaciones con las corrientes que trazan nuevas perspectivas para analizar al Estado, también se encuentran replanteos en el ámbito de la Administración Pública. Esta vinculación se origina en que "...el aparato institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir" (Oszlak, 2007: 123); y si bien algún grado de autonomía relativa puede generar procesos dispares, también habrá fuerzas tendientes a cerrar las eventuales brechas que pudiera haber entre ambos: "Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública" (Vilas, 2009: 25).

En resumen, si hubo cambios en el balance de poder, es de esperar que también se observen situaciones de cambios en la faz operativa del Estado y también en el herramental y la perspectiva con que se lo analiza. A estos temas nos dedicaremos en la siguiente sección, con el carácter provisorio que debe darse a cualquier aseveración basada en un proyecto de investigación que está en curso.

Como dijimos, lo primero que se observa es que más allá de agudas críticas a los '90 y la disputa en derredor de políticas públicas concretas, hay poco sedimento de una discusión que tiene dificultades para llegar a lo conceptual.

En un trabajo presentado en el Congreso del CLAD del año 2009 Abal Medina -a la sazón Secretario de la Gestión Pública- realizó un análisis del lugar del NPM en el desarrollo de las políticas del Estado argentino (Abal Medina, 2009: 12 y ss).

En primer lugar resalta sus aspectos positivos al haber "centrado el accionar estatal en el logro de resultados concretos" lo que ha sido "un adecuado mecanismo para remediar la excesiva autorreferencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas." Pero inmediatamente destaca que el NPM surgió en países con sólidas burocracias cuyo predominio generaba "fuente de rigideces que obstaculizaban... la eficacia en la implementación de las políticas." Este razonamiento no puede trasladarse directamente a nuestro país, en donde el paradigma burocrático nunca tuvo vigencia completa: "¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se ha consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática?" El peligro de avanzar con instrumentos del tipo NPM sin un trabajo

**La tesis principal es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa.**

complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo weberiano “puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático.”

Adicionalmente a lo planteado, Abal Medina (2009: 12 y 13) hace notar que la búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada consecuencias negativas, entre otras:

- La desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, y
- la excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

Este razonamiento es consistente con los contenidos del de Plan de Modernización en la Argentina, que retomó algunos de los puntos del NPM -Carta compromiso con el ciudadano, Gestión por Resultados, Planeamiento Estratégico, Reingeniería de Procesos, etc.- complementados con otros de tinte neo-weberiano -institucionalización del sistema de compras, capacitación del empleado público, fortalecer la coordinación con gobiernos provinciales y municipales- (Blutman, 2012).

Vale remarcar que la perspectiva citada encuentra paralelos en propuestas que se realizan en el subcontinente en donde se sigue un hilo conductor dado por el objetivo de encontrar una especie de síntesis entre el NPM y el paradigma burocrático. Al respecto, por ejemplo, citamos la agenda que plantea Lustosa da Costa, de la Escuela Brasileña de Administración Pública / FGV, para su país (2007:61 y ss):

1. Terminar con la despolitización de la agenda de gestión pública. El Estado y el gobierno enfrentan problemas de naturaleza política.
2. El involucramiento del Estado en la garantía de derechos (individuales, políticos, sociales) básicos.
3. La responsabilidad (accountability) vertical y horizontal como forma de constituir nuevas formas de control social sobre las políticas públicas.

De los trabajos relevados, quien ha avanzado en una propuesta acerca de cómo hacer operativa esta nueva agenda es Schweinheim, quien considera que será necesario reconstruir “... organizaciones burocráticas, profesionales y grandes organizaciones divisionales...”, trabajo que se plantea realizar a partir de “...rediseñar los núcleo operativos, líneas medias y tecnoestructuras burocráticas orientadas por la prestación de servicios universales y tender a la reducción al mínimo de los staff ad hoc” (2012a: 60).

En un trabajo posterior, completa esta visión hablando de varias tendencias simultáneas: “Por un lado, es altamente probable que sobrevivan... sistemas administrativos y de gestión... originados en los paradigmas de los años 90. Pero, al mismo,

tiempo, es altamente probable que asistamos a un reaparición de formas organizativas burocrático funcionales... Pero, no es menos posible que muchas de las lógicas de desarrollo local o de promoción de la comunidad, siguen teniendo naturaleza de organización adhocrática por programas y proyectos” (2012b: 42).

Consideramos que estos trabajos, valiosos de por sí y por su capacidad de construir una respuesta concreta, tienen la debilidad de no prestar debida nota de las tendencias hacia la fragmentación y de la necesidad de reformulación de la tensión Estado – Administración Pública como elemento teórico clave. Esto es particularmente relevante si, como también sostiene Schweinheim, las configuraciones estructurales de la administración pública son contingentes de los valores, objetivos y diagnóstico que se realicen.

**Si hubo cambios en el balance de poder, es de esperar que también se observen situaciones de cambios en la faz operativa del Estado y también en el herramental y la perspectiva con que se lo analiza.**

Considerando esta situación es que a partir de ellas quisiéramos hacer algunas apreciaciones provisorias acerca de los principios centrales que tendría que tener la administración pública argentina en el siglo XXI.

Siguiendo los análisis que transcribimos de la crítica neo-weberiana al NPM, estimamos que en algún lugar deberá construirse una armazón básica con dispositivos que garanticen integralidad y estado de derecho democrático. Esto es vital en todos los casos, pero mucho más si se acepta –como citamos en los párrafos precedentes y parece desprenderse de diferentes análisis de casos nacionales- que en la administración pública van a convivir diferentes modelos de gestión.

En efecto, las organizaciones que surjan de cada contingencia deben prever su articulación en un módulo central, ya que si no se corre el riesgo de que la administración pública sea un archipiélago de acciones inconexas que malgastan recursos o, peor aún, se neutralizan entre sí. El ámbito centralizado del que estamos hablando -el núcleo duro de la administración pública- será el encargado de articular todos los ámbitos estatales a partir de políticas transversales tales como presupuesto, estándares tecnológicos, transparencia, etcétera.

Como dijimos, en este núcleo central no hay posibilidad de contingencia: por sus requerimientos de garantizar el estado de derecho -continuidad, legalidad, legitimidad, publicidad y apertura hacia la participación ciudadana- allí deben primar los tópicos clásicos de la administración burocrática descritos por Weber (1964: 173 y ss): trabajo sobre expediente, organización jerárquica, competencia delimitada, sometimiento del cuadro administrativo a una rigurosa disciplina y vigilancia.

Si esto es así, se precisará un salto cualitativo en el nivel de profesionalización de este núcleo: rangos de calificación de acuerdo a la tarea encomendada, actuación en conformidad con las normas y procedimientos en línea con alcanzar las expectativas generales requeridas para cada puesto, carrera administrativa, evaluación sistemática de desempeño.

La organización de este corazón tecno-burocrático en la administración centralizada, no se prevé extensiva hacia corporaciones profesionales que tan importante rol cumplieran en el desarrollismo clásico. En tal momento, las diferentes organizaciones de expertos ocuparon un rol clave en el frente nacional que se opuso a gobiernos oligárquicos sostenidos por sectores agro exportadores.

En la etapa actual esto no se verifica, como puede observarse a partir de la conflictividad desatada en varios países de gobiernos de izquierda o centro izquierda entre las corporaciones profesionales y la conducción política<sup>17</sup>. Vinculado con lo dicho, debe remarcar que es central en el dispositivo discursivo del gobierno la idea de preeminencia de la política como último ordenador del todo social del país<sup>18</sup>.

En suma, si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo se potencia la gestión de ámbitos clave (salud, seguridad, educación, empresas públicas) sin debilitar la conducción política.

Es de resaltar la importancia que se le ha dado al tema en diferentes trabajos que buscan construir nuevos conceptos sobre la administración pública argentina. De esta forma Vilas, 2009; López, 2003; varios de los trabajos de la compilación de Ochoa y Estévez, 2006; Cao, 2011, Thwaites, 2010; etc. remarcan que es allí donde se encuentra una de las claves para empezar a pensar (y a diseñar estrategias) de su reconfiguración.

---

17 - Un caso paradigmático fue el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA de 2002-2003 -considerada la mayor huelga general de la historia latinoamericana y que tenía por objetivo desplazar al presidente de Venezuela- en la que tuvieron participación principal directivos y expertos de la empresa. En otro registro, pero pivotando sobre los mismos actores, fue la ríspida pugna entre el gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de expertos enfrentados a la conducción política la rebelión policial "profesionalista" -devenida en intento de golpe de Estado- de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

18 - En tal sentido, es demostrativo el discurso presidencial en ocasión de asumir la nueva conducción de YPF nacionalizada: "...yo les dije en este mismo lugar, el 16 de abril, cuando envié el proyecto de ley al Parlamento que íbamos a tener una YPF y una empresa con un perfil absolutamente profesionalizado, lo cual no quiere decir que no tenga dirección política. Porque es mentira que pueda haber en ninguna parte del mundo, por lo menos cuándo el mundo andaba bien, las empresas estaban alineadas con los intereses de sus países, cuando las empresas se desprendieron de los intereses de sus países fueron finalmente cuando implosionaron esos países. Por eso yo creo que no hay que confundir política partidaria con política de un país en materia de recursos naturales y estratégicos. Por eso dije una YPF alineada con los intereses del país y absolutamente profesionalizada." (Fernández de Kirchner, 2012).

Considerando estas cuestiones, pensamos que la construcción de un espacio de articulación entre lo operativo y lo político está en curso implícitamente a partir de dos estrategias<sup>19</sup>:

a) Se somete la burocracia instrumental al control político, incrementándose el poder de control y dirección de la política sobre la gestión, y

b) se construye una burocracia no puramente instrumental, sino integrada y permeada por la racionalidad de fines del sistema político, no sólo guiada por su propia racionalidad técnica. Dicho de otra forma, se está pensando en un sistema fundado en ambas racionalidades: sustantiva e instrumental.

Si esto es así, el trabajo que aparece como central en el escenario de análisis -la coordinación- se debería llevar a cabo a partir de:

- El empoderamiento de la política que conlleva a un fortalecimiento de la coordinación a través de la jerarquía. La recomposición del poder presidencial y, desde allí, de los cargos de conducción, permitirá alinear actores estatales y no estatales.
- La llamada coordinación por “doctrina”, que “pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores: la convergencia de comportamientos es producto de comprensiones y orientaciones compartidas” (Martínez Nogueira, 2010: 21)

Vale aclarar que se habla como tendencia general para un proceso que se caracteriza por su complejidad. Tanto el saber experto, como el peso de la sociedad civil, como las otras formas de coordinación –siguiendo el texto citado: orden, programa, y ajuste mutuo– seguirán siendo importantes y se complementan con las pautas fijadas en virtud de las condiciones contextuales, los recursos susceptibles de movilización y las demandas de las circunstancias.

**Si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo se potencia la gestión de ámbitos clave (salud, seguridad, educación, empresas públicas) sin debilitar la conducción política.**

## BIBLIOGRAFÍA:

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009) “Estrategias de Coordinación en el Estado” Presentación en el XIV Congreso del CLAD, publicado por Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros – Argentina.

19 - Estas ideas se inspiran en el análisis de Falcao Martins, 1997: 9.

AUCOIN, Peter (1996) “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en *Lecturas de Gestión Pública*, selección de textos de Brugé y Subirats, INAP, MAP, España.

BANCO MUNDIAL (1997) “El Estado en un mundo en transformación” Banco Mundial, Washington DC, EEUU.

BARZELAY, Michael (2003) “La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita” *Revista Gestión y Política Pública*, 2do. semestre, Volumen 12, Número 2– Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) – México DF

BECKER, GARY (1981) “Tratado sobre la Familia” Alianza Editorial, Madrid, España.

BECKER, GARY (1983) “El capital humano” Alianza Editorial, Madrid, España.

BIRDALL, Nancy et al (2001) “El Disenso Washington” Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano. Washington, USA.

BLUTMAN, Gustavo (1998) “Aproximaciones a la Reforma del Estado” Eudeba Buenos Aires, Argentina.

BLUTMAN, Gustavo (2012) *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional*. Editorial Académica Española: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG Heinrich-Böcking-Str. 6-866121, Saarbrücken, Germany Número: 11450 ISBN: 978-3-659-01111-5. [www.eae-publishing.com](http://www.eae-publishing.com)

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2009) “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica” *Nueva Sociedad* No 221, Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires.

BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., (1999) “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”, *Collected Works* Vol. 3, USA (edición original 1962).

CALAME, Pierre (2009) “Hacia una revolución de la gobernanza” LOM Ediciones, Santiago de Chile.

CAO, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, publicado en *Realidad Económica* No 260 - IADE – Buenos Aires.

COASE, Ronald (1992) “El problema del costo social” *Estudios Públicos* N° 45, Centro de Estudios Públicos, Chile (Edición original 1960).

DOWNS, Anthony (1957) “An Economic Theory of Democracy” Boston Adisson Westley – USA.

ESTÉVEZ, Alejandro y BLUTMAN, Gustavo (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. *Revista Venezolana de Gerencia Venezolana* - Universidad de Zulia – Venezuela.

EVANS Peter (2007) “El Estado como problema y como solución”.

en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Argentina.

FALCAO MARTINS, Humberto (1997) “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9 (Oct. 1997). Caracas, Venezuela.

FALCAO MARTINS, Humberto (2007) “Experiencia estadual en gestión pública: cualificación y evaluación de algunas innovaciones” en “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea” Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado y Fundación Getulio Vargas - Buenos Aires.

FELCMAN, Isidoro (2010) “Nuevos modelos de gestión Pública” Documento de trabajo CIAP – Facultad de Ciencias Económicas, UBA – Buenos Aires, Argentina.

FELCMAN, Isidoro y BLUTMAN, Gustavo (2011) “Nuevos Modelos de Gestión Pública” Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2012) “Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández con motivo de la promulgación de la ley que declara de interés público, nacional y como objeto prioritario del país el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, en casa rosada” 5 de mayo del 2012 - Presidencia de la Nación, Argentina (tomado de [www.casarosada.gov.ar/discursos?start=60](http://www.casarosada.gov.ar/discursos?start=60)).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009) “Informe Anual 2009: La Lucha contra la crisis mundial” Fondo Monetario Internacional, Washington DC, EEUU.

FRIEDMAN, Milton (1962) “Capitalism and Freedom” University of Chicago Press, Chicago, USA.

FUKUYAMA, Francis (1993) “Disertación” en “Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización” INAP. EUDEBA - Buenos Aires, Argentina.

FUKUYAMA Francis (2004) “La construcción del Estado” Siglo XXI – México.

GARCÍA LINERA, Álvaro (2010) “La Construcción del Estado” – Conferencia Magistral – 2ª Edición – Secretaría de Integración Latinoamericana, FUBA – Buenos Aires, Argentina.

GUIDDENS, Anthony (1998) “La Tercera Vía, la renovación de la socialdemocracia” Editorial Taurus, Madrid, España.

HENRY, Nicholas (1999) “La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro” en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) “Administración Pública. Estado actual de la disciplina” Fondo de Cultura Económica, México.

KRUEGER, Anne (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». American Economic Review Nro 64 – USA.

LÓPEZ, Andrea (2003) “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual” - Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado - Documento Nro 68 – Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información - Buenos Aires, Argentina.

LÓPEZ, Andrea (2007), *Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: revisión teórica y propuesta para su elaboración*, Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N°71 (2da. Ed.), Buenos Aires, Argentina.

LUSTOSA DA COSTA, Federico (2007) “Modernización de la Gestión Pública. Límites y oportunidades” en “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea” Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado y Fundación Getulio Vargas - Buenos Aires, Argentina.

MACHIAVELLI, Fabiana y PROULX, Denis (2006) “Tecnocracia y decisión política” en Haydee Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez (Compiladores) “El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia” Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Zulia. Venezuela

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

MARTÍNEZ SILVA, Mario (1999) “Estudio Preliminar” en “Clásicos de la Administración Pública” Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica – México

MARX, Carlos (1980) “La sociedad, el Estado y la Administración Pública” en *Revista de Administración Pública*, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.

MINTZBERG, Henry (1994) “Auge y caída de La Planificación Estratégica” *Harvard Business Review*. Nueva Gerencia. Summit Febrero. EEUU.

MOE Terry (2007) “La teoría positiva de la burocracia pública

en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Buenos Aires, Argentina

MORELAND, W. H. (1980, edición original 1921) “La Ciencia de la Administración Pública” en *Revista de Administración Pública*, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.

NORTH, Douglas (1993) “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” Fondo de Cultura, México.

NOVARO, Marcos (2002) “Presentación: lo evitable y lo inevitable de la crisis” en “El derumbe político. El ocaso de la convertibilidad” en Marcos Novaro (Compilador) Grupo Editorial Norma – Buenos Aires, Argentina.

OCHOA ENRIQUEZ, Haydeé y Estévez, Alejandro (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” Ochoa Enriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro

(Coordinadores) – Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de Zulia – Zulia, Venezuela.

O'DONNELL, Guillermo (1972) “Modernización y Autoritarismo”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994) “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial” Ediciones Paidós Ibérica – Barcelona – España.

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires, Argentina.

POLANYI, Karl (1989) “La gran transformación” Editorial La Piqueta, Madrid (Edición original 1944).

PRATS I CATALA, Joan (1998) “Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad ([www.iigov.org](http://www.iigov.org)) (Biblioteca Ideas) – Barcelona, España.

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2007) “Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Mejores políticas para un mejor gobierno”, publicado por “Proyecto de Modernización del Estado”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

PRZEWORSKI, Adam: (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva Principal-Agente”, en Acuña, Carlos H. (Comp.): “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” – Programa de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación - Buenos Aires, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2012a) “Desarrollo, instituciones y organización pública. Niveles de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo”, publicado en Revista Aportes Año 18 Nro. 29 – AAG – Buenos Aires, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2012b) “Continuidades, rupturas y conjeturas sobre estado, sociedad y administración pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo proceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad?” Mimeo

STIGLITZ (2005) “El consenso post consenso de Washington” en Conferencia “El consenso de Buenos Aires” Documento de Trabajo, Iniciativa for Policy Dialogue – Universidad de Buenos Aires – 23 de Agosto de 2005, Hotel Sheraton, Pilar, Buenos Aires, Argentina.

THWAITES, Mabel (2010) “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en OSAL Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

THWAITES, Mabel (2011) “2001 – 2011 de la crisis a la recomposición estatal” en Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA/N°79 – Buenos Aires, Argentina.

TARASSIOUK, Alexander (2008) “Estado y Desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa” en “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización” Gregorio Vidal y Arturo Guillén (Coordinadores), CLACOS Libros, México, DF.

VILAS, Carlos (2009) “El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno” en “Estado y Administración Pública”, Guillermo Schweinheim (Coordinador) AAEAP – Buenos Aires, Argentina.

WHITE, Leonard D. (1999) “Introducción al estudio de la Administración Pública” en “Clásicos de la Administración Pública” Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica – México (edición original 1926).

WEBER, Max (1964) “Economía y Sociedad” – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original 1922).

WEBER, Max (1996) “El político y el científico” – Alianza - Buenos Aires, Argentina (Edición original 1918).

WILLIAMSON, JOHN (1990) “What Washington Means by Policy Reform” en Latin American Adjustment. How much has happened? – Institute for International Economics – Washington DC – USA.

WILSON, Woodrow (1980) “El Estudio de la Administración” en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF (edición original 1887).

Diarios:

CLARÍN, 01/10/1998 “La crisis: el presidente Menem hablará el martes en la asamblea del organismo. El FMI quiere poner a la Argentina como ejemplo”, por Marcelo Bonelli, Buenos Aires, Argentina.

PÁGINA 12, 05/08/12 “El Estado y la gestión”, Buenos Aires, Argentina

# INSTITUCIONES: NI TANTO NI TAN POCO

Carlos M. Vilas (\*)

*Hay más cosas en el cielo y la tierra, Horacio,  
que las que imagina tu filosofía*

**Hamlet**, acto 1, escena 5

*Cuando le regalás un martillo a un niño,  
todo en la casa necesita ser martillado*

Abraham Kaplan, **The Conduct of Inquiry**

I

Que las instituciones son importantes para el desarrollo y la democracia es algo que se sabe desde hace bastante tiempo; en verdad, formó parte de las preocupaciones y los debates de quienes participaron y condujeron, en el siglo XIX, la organización de las repúblicas de nuestro hemisferio. La novedad de los enfoques neoinstitucionales no obedece tanto a poner el acento en la relevancia de las instituciones públicas, sino en hacerlo de una manera que es compatible con la teoría económica neoclásica –que trata como anatema todo lo que tenga que ver con variables de ese tipo- al tiempo que relativiza algunos de sus supuestos fundacionales. Asimismo, el acento puesto en la dimensión institucional le permite cuestionar el conductismo que durante gran parte del siglo XX campeó en los estudios políticos académicos estadounidenses y problematizar ciertos supuestos de los enfoques de la elección racional.

Sintetizando de manera extrema un vasto campo de literatura, el neoinstitucionalismo descubrió que los individuos no tomamos decisiones en el vacío o con libertad sólo constreñida por la libertad de los otros y la escasez de recursos, sino en determinados marcos institucionales que acotan los alcances de nuestra “libertad de elegir”. Las instituciones son caracterizadas como las “reglas del juego” que organizan las interacciones individuales y colectivas. El secreto del éxito de algunas naciones para alcanzar la prosperidad y la democracia, y del fracaso o las tribulaciones de otras, se encuentra en su capacidad/habilidad/sabiduría para crear y respetar esos marcos institucionales y en particular dos: los derechos de propiedad (así, en plural) y el mercado libre. La configuración de esas instituciones y los alcances de ejercicio de la libertad están acotados,

---

(\*) Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno. Su libro más reciente es *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina* (Universidad Nacional de Lanús, 2011).

asimismo, por las decisiones que se adoptaron en el pasado (North 1984, 1993; North & Thomas 1973; Williamson 1996; Acemoglu & Robinson 2006, 2012; etc.). Dentro de estos marcos, los seres humanos tomamos decisiones de manera racional, pero se reconoce que la racionalidad que preside las opciones políticas no es exactamente la misma que actúa en las opciones económicas; es más, se admite que en uno y otro caso mucho de lo que se asume como “opción racional” obedece, más que a la satisfacción de un interés utilitario, a la aceptación de determinados patrones culturales, inercias consuetudinarias, y similares (North 2004). La teoría incluye una dimensión normativa: si una sociedad aspira a ser exitosa en lo político (democracia) y en lo económico (prosperidad) debe practicar una respetuosa observancia de las reglas institucionales que la rigen. El cambio, necesario y en algunos casos inevitable, no puede sino ser gradual: “pequeñas modificaciones aportan grandes resultados” (Acemoglu & Robinson 2012:428 y sigs.).

Se aprecia que el neoinstitucionalismo actúa sobre la base de algunas afirmaciones de sentido común; la principal de ellas, que es mejor hacer bien las cosas, de manera prolija, que hacerlas a los ponchazos, desperdiciando recursos escasos, creando confrontaciones fácilmente evitables con un poco más de prolijidad, método y sistema. ¿Quién en su sano juicio podría disentir? De ahí la importancia que se asigna al modo en que se hacen las cosas, a las formas y procedimientos institucionales, más que a las cosas mismas que se hacen, y hacia allí se orientan los análisis de políticas públicas, o deberían hacerlo (BID 2006). La etapa del “qué hacer”, de las recomendaciones de políticas sustantivas tipo Consenso de Washington –desregulaciones y aperturas asimétricas, privatizaciones de bienes y servicios, federalismo fiscal, desestructuración del mercado de trabajo, etc.- estaría completada; llegó el momento del “cómo hacer” bien, para que aquella rinda los frutos prometidos.

Cuando uno sale de la órbita de la economía neoclásica o de la politología conductista, parece claro que es poco lo que el neoinstitucionalismo aporta de novedoso, salvo precisamente el esfuerzo de releer proposiciones derivadas de una amplia variedad de teorías y enfoques precedentes: desde la teoría del atraso económico y las vías de superarlo (Liszt en el siglo XIX, Veblen a principios del XX, Gerschenkron a mediados, Piipitone hacia el final), pasando por la economía del desarrollo (W. A. Lewis, Fishlow entre otros) e incluso esa vigorosa anticipación de la *path dependency theory* que se encuentra en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* de Marx. Raramente se hallará en la literatura neoinstitucional el reconocimiento a su deuda intelectual –su propia *path dependency* teórica- con esos y otros autores –el “olvido selectivo” al que se refiere Portes (2007). Lo “neo” de este enfoque consiste entonces en la reelaboración de un conjunto selectivo de aportes precedentes en clave de la teoría neoclásica y del enfoque de la opción racional. De acuerdo al viejo dictum: “Lo bueno no es nuevo y lo nuevo no es bueno”.

## II

Las instituciones son efectivamente importantes, aunque no siempre, ni tanto, por las razones ofrecidas por el neoinstitucionalismo. Ante todo, porque son el producto

o el efecto –según la mayor o menor dosis de intencionalidad que prime en su gestación– de conflictos y competencias entre actores guiados por intereses; de ahí que tan relevante como su explicitación formal es el modo en que esos actores las viven y las practican. Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguirían; es tan cuestionable desconocer la existencia de situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de hacer bien las cosas.

**El secreto del éxito de algunas naciones para alcanzar la prosperidad y la democracia, y del fracaso o las tribulaciones de otras, se encuentra en su capacidad/habilidad/sabiduría para crear y respetar esos marcos institucionales y en particular dos: los derechos de propiedad (así, en plural) y el mercado libre.**

La legitimidad de un determinado entramado institucional, es decir la convicción colectiva en su utilidad para alcanzar ciertos fines puede entrar en conflicto con su mera legalidad cuando las razones que llevaron a su establecimiento dejan de ser tales, o cuando los fines a los que las instituciones sirven ya no son relevantes para el conjunto social o para segmentos importantes del mismo –donde “importante” se define de acuerdo a una variedad muy amplia de criterios. Marx se refirió a la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción (la matriz de relaciones y funciones político-jurídico-institucionales y sus respectivas prácticas) como la que abría paso a la transformación social; en el plano del derecho su equivalente es el desfase entre legalidad y legitimidad, o entre la constitución formal y la constitución material –la estructura de poder que sostiene a aquélla. No siempre esa contradicción se supera, como Marx planteó, por la vía revolucionaria; entre ésta y el inmovilismo represivo existe una gama de opciones alternativas cuya factibilidad se vincula a una variedad de circunstancias particulares en las que la calidad del liderazgo político, el tipo de fines que se persiguen, su arraigo en las voluntades colectivas, ejercen una gravitación con frecuencia decisiva. Y no es menos cierto que muy a menudo la adaptación y el cambio discurren por las líneas de menor confrontación, en la coexistencia tensa entre la formalidad y la informalidad donde ésta se cobija en los pliegues de aquélla y aquélla sobrevive gracias a su acomodamiento a ésta –cuestiones bien estudiadas por la antropología y la sociología (Wolf 1966; Adler 1988).

Formales o informales, las instituciones son arreglos colectivos para el desenvolvimiento social; esto no significa un involucramiento universal (o sea de todos y todas) en su elaboración, pero sí observancia (activa o pasiva) por todos y todas. Son arreglos de poder entre actores sociales, que se expresan como derechos y obligaciones. La estabilidad y la observancia de las instituciones dependen de la permanencia de las condiciones que enmarcaron esos arreglos. Cuando ellas cambian, los acuerdos y sus derivas institucionales pierden legitimidad porque se deteriora la creencia pública en su utilidad. Las crisis económicas acarrear enormes remezones en la matriz institucional de las sociedades porque redefinen –independientemente del sentido en que lo hagan- las estructuras de poder y dominación, y ello incluye a las dos instituciones que más interesan al neoinstitucionalismo y en general a su matriz neoclásica: los derechos de propiedad –vale decir, quién se apropia de recursos escasos y puede convocar en su protección el poder coactivo del estado- y los alcances de los procesos de mercantilización –qué transacciones sociales estarán abiertas al despliegue de intereses individuales o particulares, y cuáles deben ponerse a salvo de ellos por considerarse que refieren a bienes públicos-.

### III

Si las instituciones son las reglas del juego por las que se rige una sociedad, ¿quién define el juego y sus reglas? ¿Quién determina las restricciones que de ellas se derivan, sus efectos y sus alcances, y en qué condiciones? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales para indagar sobre la estabilidad y el cambio institucional. Tengo la impresión de que en este como en otros aspectos los análisis de la realidad rápidamente ceden el paso a proposiciones normativas que prestan poca atención a los datos tozudos de los escenarios y los actores; en otras palabras, a la importación “llave en mano” de formatos y dispositivos teóricos formulados a partir de situaciones, realidades, necesidades y desafíos particulares a los que se reviste de atributos universales (Ibarra 2004; Mato 2005; Vial 2005). Schumpeter admitió que su definición (mucho más que meramente procedimental) de la democracia tributaba claramente al caso histórico particular de Inglaterra y que las condiciones para esa democracia sólo habían existido en esa Inglaterra –una Inglaterra cuyo dimensión colonialista e imperial, constitutiva de su democracia, difícilmente se encontrará en el discurso schumpeteriano. A su turno, la relevancia de las instituciones para el éxito o fracaso de las políticas públicas, que detonó el actual auge del neoinstitucionalismo, fue puesta de relieve en el estudio del Banco Mundial que imputaba a la “mala calidad institucional” el fracaso de sus recomendaciones de política económica en Africa; también aquí el ejemplo de un buen manejo institucional era Inglaterra, en este caso la de los siglos XVII y XVIII (World Bank 1992; Vilas 2000). Más recientemente, el ejemplo exitoso de Inglaterra reaparece en el intento de análisis comparativo de Acemoglu y Robinson (2006), en contraste con el derrotero histórico de Argentina, Sudáfrica y Singapur –extravagante ramillete de experiencias como base de lo que pretende ser una sólida alternativa al estudio clásico de Barrington Moore Jr.

Estos ejemplos indican que el “olvido selectivo” del neoinstitucionalismo es también histórico: es llamativo que la exaltación de la calidad institucional del modelo británico haga caso omiso del papel estratégico que en la construcción de la prosperidad y la democracia británica desempeñó la expansión imperial y luego imperialista. No me parece ocioso recordar el reconocimiento de Hegel, en sus Principios de filosofía del derecho (§ 247, 248) de la relevancia de la proyección colonial en el desarrollo de esa forma superior de racionalidad que es, en su filosofía, el estado, o las reflexiones de Max Weber sobre cómo carecer de un imperio vulneraba las aspiraciones germanas de predominio internacional y la formación de una democracia firme, a la manera de Inglaterra (Weber 1895). La cuestión irlandesa, respecto de la que coincidieron un conservador como Burke y un socialista como Marx, parece no existir en aquellos relatos; la exportación de población excedente a destinos de ultramar y, a la recíproca, la extracción o apropiación de recursos de desde esos destinos, tampoco. La información está a mano en cualquier biblioteca (Hamilton 1948; Davis 1973; Ferrer 1996; Wallerstein 1998, etc.), pero el neoinstitucionalismo pasa de largo. Privada de sus capítulos más escabrosos, la historia institucional narrada por el neoinstitucionalismo resulta una caricatura –benevolente, pero caricatura al fin.

**Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional.**

La atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan, priva de significado y utilidad sustantiva al análisis, y se presta a mucha picardía y a irse por las ramas. La apelación a las formas y a las instituciones suele ser el subterfugio de quienes no quieren o no se atreven a plantear abiertamente sus propios objetivos o intereses. El argumento de los estados esclavistas del sur de Estados Unidos para ir a la guerra contra la federación no fue la oposición a la decisión del gobierno federal de abolir la esclavitud, sino afirmar que ese era un asunto de decisión soberana de los estados federados; es decir no fueron a la guerra en defensa de la esclavitud sino en defensa de sus propias instituciones... que garantizaban la esclavitud. El mismo argumento fue esgrimido en la década de 1960 para obstaculizar el avance, promovido por el gobierno federal, de la integración racial. En ambos casos el gobierno federal defendió los que consideraba sus derechos constitucionales y una concepción superior de la igualdad y la libertad, y en ambos casos el conflicto institucional se resolvió políticamente, incluyendo el despliegue y ejercicio de la fuerza.

La cuestión institucional es en el fondo una cuestión política, por lo tanto de poder, porque refiere a las pugnas y competiciones por definir el juego y en consecuencia sus

reglas, y a la estructura de dominación, autoridad y obediencia que se erige a partir del modo particular en que esas cuestiones se resuelven. Por eso no habría que extrañarse que muchos de quienes hoy se agravan por lo que consideran mala calidad institucional argentina son los mismos que no le hicieron asco al apoyo a golpes de estado y a sus consiguientes tropelías. Las instituciones, guste o no, son terrenos de lucha entre diferentes y antagónicos proyectos políticos de organización y conducción del conjunto social; esto no es bueno ni malo, sino inevitable. De los consensos institucionales puede afirmarse algo parecido a lo que Engels, siguiendo en esto a Lassalle, dijo de las constituciones: son los tratados de paz que, después de la batalla, los vencedores firman con los vencidos. Sospecho que cuando el neoinstitucionalismo habla de instituciones, en realidad está pensando en política y en el poder.

Este carácter político, o si se prefiere, históricamente situado de las instituciones, implica que su sentido y significado, y las prácticas correspondientes, varían con el cambio de los escenarios y los fines que los actores se plantean. Esto se advierte, por ejemplo, en las extensiones y contracciones experimentadas por la expresión “derechos de propiedad”. Los debates respecto de si esos derechos son vulnerados o no en determinadas situaciones por ciertas decisiones de política pública son en realidad discusiones acerca de diferentes concepciones de esos derechos y de su efectiva inscripción en el plexo institucional, concepciones que a su vez refieren a situaciones históricamente configuradas y al modo que ciertos intereses avanzan o son entorpecidos en ellas. Esta discusión está presente, por ejemplo, en torno a las demandas que empresas obligadas a pesificar sus acreencias y a congelar tarifas han planteado contra el estado argentino, al recurrir éste a esas medidas para enfrentar la crisis de 2001-02. Una respuesta afirmativa implica admitir que las expectativas de ganancias futuras son una propiedad en el mismo sentido que lo es la propiedad de un activo físico o financiero; es decir, que es posible ser dueño de lo que aún no se posee. Una respuesta negativa significa reconocer las diferencias entre unas y otras —especialmente entre lo que se tiene y lo que no se tiene, y la multiplicidad de imponderables que usualmente median para que el futuro se convierta en presente— y por lo tanto ofrecer un tratamiento institucional también diferenciado. Del mismo modo, la alegada afectación de la libertad de mercado está ligada a cómo distintas fuerzas conceptualizan al mercado, a sus preferencias normativas respecto de qué transacciones corresponde procesar en él y cuáles no, cuestiones que en definitiva responden al proyecto de organización colectiva que se propone.

Las mejores instituciones son las que prueban ser más útiles a sus sociedades, en cada momento de su desenvolvimiento histórico de acuerdo a esos proyectos. Instituciones que han funcionado bien en algunos escenarios han probado ser desastrosas en otros, y a la recíproca. La incompreensión del neoinstitucionalismo de esta elemental verdad explica el tono predominantemente depresivo de sus análisis de nuestras presentes realidades institucionales. Hay que reconocer que los escenarios actuales son de mucha complejidad. Producto de las crisis del neoliberalismo de los años noventa y de principios de este siglo, Argentina y otras naciones sudamericanas están atravesando por procesos

de reformulación de sus relaciones de poder: movimientos tectónicos que inevitablemente se proyectan sobre sus entramados institucionales: nuevos o renovados actores sociales que entran o regresan a la escena pública, demandan acciones y promueven intereses que chocan con los de los actores del poder establecido, cuestionan derechos y prestigios. La propia denominación convencional que con frecuencia se adjudica a estos momentos –“post neoliberalismo”, “post Consenso de Washington”- indica lo mucho de indefinición, más allá de lo meramente cronológico, de los tiempos que estamos viviendo.

El debate actual sobre la dimensión institucional de nuestras sociedades es tributario de este contexto de incertidumbre. El neoinstitucionalismo pone énfasis en la observancia de los procedimientos y las formas por encima de los objetivos y los fines; los procedimientos y las formas son importantes y es bueno que se insista en ello, pero no más que los objetivos y fines a los que sirven. En escenarios de marcada inestabilidad socioeconómica y política, y derivadamente institucional, no entender cabalmente esa relación tiene como resultado frecuente la serie de pálidas que integran las conclusiones predominantes en el neoinstitucionalismo criollo. Lo que la madurez teórica permite valorar como casos atendibles de creatividad institucional (por ejemplo Cao 2011), el formalismo y la a-historicidad interpretan como antesalas

del fracaso. A veces da la impresión de que no está de por medio una insatisfactoria inteligencia respecto de las cosas que ocurren: las entienden, lo que pasa es que no les gustan.

Es una historia sin historia y una sociedad sin seres humanos la que narra el neoinstitucionalismo. Me pregunto cómo harán ahora sus predicadores para explicar el descalabro actual de tantas economías y sociedades institucionalmente correctas del capitalismo desarrollado, ejemplos señeros de cómo hacer bien las cosas, faros radiantes que iluminaban el camino que debíamos transitar si queríamos alcanzar la prosperidad y la democracia de mercado. Prolíficos y hasta parlanchines, “jugando a ser Dios” (North 2004) con las economías de África y América Latina en los años del neoliberalismo rampante, el silencio presente contrasta con su pretérita locuacidad. En estos escenarios en los que impera lo impensado, lo jamás imaginado, la sentencia de un destacado practicante criollo de este enfoque -en materia de políticas públicas y desarrollo- “lo que importa no es tanto qué se hace, sino cómo se hace”- explicita no sólo un inopinado tributo al fetichismo institucional sino también la desorientación inevitable tras el fiasco de tantas verdades respecto de las cuales se pontificaba que “no hay alternativas”: Pantaleón armado con un martillo.

**El “olvido selectivo” del neoinstitucionalismo es también histórico: es llamativo que la exaltación de la calidad institucional del modelo británico haga caso omiso del papel estratégico que en la construcción de la prosperidad y la democracia británica desempeñó la expansión imperial y luego imperialista.**

### REFERENCIAS

- ACEMOGLU, Daron & James A. ROBINSON (2012) *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- ACEMOGLU, Daron & James A. ROBINSON (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ADLER LOMNITZ, Larisa (1988) "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model". *American Anthropologist* 90 (1) 1988:42-55.
- BID (2006) *La política de las políticas públicas*. Washington, DC: BID.
- CAO, Horacio (2011) "Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular". *Realidad Económica* 260:123-134.
- DAVIS, Ralph (1973) *The Rise of the Atlantic Economics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- FERRER, Aldo (1996) *Historia de la globalización, I*. Buenos Aires: FCE.
- HAMILTON, Earl J. (1948) *El florecimiento del capitalismo*. Madrid: Revista de Occidente.
- IBARRA David (2004) "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas". *Revista de la CEPAL* 82 (abril) 7-17.
- MATO, Daniel (2005) "Instituciones privadas, empresarios, dirigentes sociales, economistas, periodistas y otros profesionales en la difusión mundial de ideas (neo) liberales". *Estudios de Sociología* 18/19:89-115.
- NORTH, Douglass C. (2004) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- NORTH, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglass C. (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad.
- NORTH, Douglass C. & Robert THOMAS (1973) *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATO, Daniel (2005) "Instituciones privadas, empresarios, dirigentes sociales, economistas, periodistas y otros profesionales en la difusión mundial de ideas (neo) liberales". *Estudios de Sociología* 18/19:89-115.
- PORTES, Alejandro (2007) "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". *Desarrollo Económico*, 184:475-502.
- VIAL, Alejandro (2005) "«Enlatados» o modelos propios. Una hipótesis sobre el estancamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 200:25-33.
- VILAS, Carlos M. (2000) "¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial". *Reforma y democracia. Revista del CLAD* 18: 25-76.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998) *El moderno sistema mundial, III*. México: Siglo XXI.
- WEBER, Max (1895) "El estado nacional y la política económica", *Escritos Políticos*, edición de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

WILLIAMSON, Oliver E. (1996) *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

WOLF, Eric R. (1966) "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies". En M. Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. London: Tavistock Press:1-22.

WORLD BANK (1992) *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank.



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA?

Roberto Martínez Nogueira (\*)

## 1. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA

### *1.1. La calidad institucional y la razón de una nueva institucionalidad*

Los países de la región deben dar respuesta a desafíos y oportunidades que abre el escenario mundial, con grandes volatilidades, nuevas condiciones del comercio, redistribución del poder entre conjuntos de naciones y crecientes demandas sociales en materia de bienestar y de acceso y ejercicio de derechos. Todo ello exige a los gobiernos visiones estratégicas, coherencia en las políticas, coordinación en su ejecución y actores sociales que operen conforme a reglas e incentivos adecuados para permitir el desarrollo de sus potencialidades y capacidades. Además, implica cambios institucionales y la construcción y consolidación de una nueva gobernanza con mecanismos y procesos de alta capacidad política, analítica y de gestión para generar comportamientos solidarios, innovadores y sustentables. Dar respuesta a esos desafíos y aprovechar las oportunidades moviliza esfuerzos sociales y capacidades políticas para comprender y enfrentar a los nuevos dilemas, la conformación de nuevas alianzas de actores, la incorporación de nuevas cuestiones al debate social y mecanismos de deliberación y de concertación con amplia participación social.

Ambas problemáticas, la calidad institucional y la nueva gobernanza, forman parte del debate actual. En torno a ellas han proliferado diferentes abordajes analíticos sobre la situación y consecuencias de déficits supuestos o reales de los mecanismos establecidos y de las estrategias para superarlos. Por cierto, si bien no existe coincidencia en las conclusiones, se han puesto de manifiesto preocupaciones relevantes que deben atenderse, no sólo para enriquecer los acervos académicos o profesionales, sino para dar mayor efectividad a los arreglos institucionales y a las políticas públicas.

---

(\*) Profesor Universidad de San Andrés. Presidente de FORGES (Fortalecimiento de la Organización Económica y Social y Grupo CEO

Una afirmación que se discute en este trabajo es que una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos. En lo que sigue se destaca el papel de lo político y del estado en esa construcción de calidad. Por la propia naturaleza de lo político, esa noción de calidad se convierte en una aspiración normativa de concreción siempre incompleta que justifica esfuerzos para superar las reiteradas insuficiencias, fracturas y falta de continuidad de los sistemas de regulatorios de la vida social (incluyendo las políticas públicas) y a promover una nueva dinámica en los ámbitos decisorios, frecuentemente apropiados o colonizados por actores con recursos y orientaciones que alejan los resultados e impactos de las políticas de las aspiraciones de equidad, desarrollo, democracia e integración social.

La reformulación de aquella afirmación normativa debe partir del reconocimiento de que los problemas señalados son manifestaciones de procesos alimentados por trayectorias y contingencias históricas y de la cristalización de concepciones, orientaciones y patrones de comportamiento de actores con capacidad de incidir sobre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Esos procesos están sujetos a condiciones contextuales de elevada volatilidad, se manifiestan en giros en los regímenes de políticas, cambios en los proyectos de gobierno y en las conducciones organizacionales y en ellos operan lógicas institucionales, políticas y organizacionales frecuentemente contradictorias.

Planteado el tema en estos términos, el objetivo del trabajo es aportar elementos para enriquecer el escenario y las posibilidades para la mejora de la gestión pública en base a consideraciones institucionales y de articulación de actores sociales para la toma de decisiones políticas. En la primera parte se discuten las instituciones y la gobernanza, en la segunda el análisis se detiene en el papel del estado en la construcción de la gobernanza democrática y en la tercera se avanza sobre ciertas temáticas que deben ser incorporadas al debate sobre la institucionalidad. La conclusión reitera la necesidad de atender prioritariamente a las cuestiones de coherencia y coordinación de las políticas públicas.

### *1.2. Las instituciones*

La problemática institucional comprende las cuestiones vinculadas a la coordinación de los intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos. Estos costos de transacción producen fallas de coordinación de los actores sociales e ineffectividad de las políticas.

El enfoque economicista puede enriquecerse. Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones a comportamientos, conformando los marcos de viabilidad de la satisfacción de las preferencias e intereses individuales y organizacionales, también confieren poder a algunos actores para participar de una manera privilegiada en los procesos de decisión social y, por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las mismas instituciones. La consecuencia es reconocer que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos que contribuyen en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias (Pierson, 2006, Ferenjohn, 2006). Es decir, los procesos de creación, transformación, mantenimiento o sustitución de instituciones son de naturaleza interactivas y multidimensional, lo que hace que el equilibrio, coherencia y correspondencia recíproca sean aspiraciones normativas, pero que resultan insuficientes como premisas para orientar el análisis (Lawrence, 2008).

**La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos.**

Esta afirmación obliga a centrar el análisis sobre los aspectos dinámicos de las estructuras, actores y relaciones. Tanto las instituciones como la gobernanza son parte y productos de procesos evolutivos con relaciones cambiantes y aprendizaje constante de los actores. Los planos institucionalizados a su vez, no deben necesariamente corresponderse: hay instituciones con fuerte regulación estatal, mientras que otras surgen de interacciones sostenidas por identidades, vínculos de solidaridad y marcos cognitivos relativamente compartidos que se incorporan al ámbito público, creando y condicionando restricciones a los comportamientos.

La aspiración normativa la calidad institucional está definida por el cumplimiento de tres condiciones: la coherencia del sistema de reglas y normas formales e informales, por el funcionamiento adecuado y oportuno de los mecanismos que distribuyen y aplican premios o sanciones según el grado de conformidad de los comportamientos con esas reglas y normas y por evidencias de convalidación social ese sistema y de los mecanismos de aplicación. Ello implica, en la vida social y, en particular, en las relaciones económicas, la reducción de la incertidumbre y, por lo tanto, la disminución de los costos de transacción, contribuyen al logro de objetivos sociales liberando recursos

para su uso productivo y facilitando las acciones colaborativas. Pero estas condiciones suponen que la calidad institucional es resultante de acciones del estado y de los comportamientos de la ciudadanía. De ello, varias consecuencias se desprenden para la estructuración y el funcionamiento de un aparato estatal democrático: a) los ciudadanos deben conocer y ejercitar sus derechos, con voz y ámbitos para expresarla y mecanismos para incorporarla en los procesos de decisión política, b) las acciones de gobierno deben ser transparentes y hacer el mejor uso de los recursos sociales y c) los funcionarios y las organizaciones públicas deben dar cuenta de los productos, resultados e impactos de sus actividades, con identificación sistemática de sus beneficiarios. De igual manera, los mecanismos de administración de justicia deben estar al alcance de toda la población, facilitando el acceso a ellos independientemente de su localización o inserción socio-económica. En consecuencia, desde esta perspectiva, la institucionalidad debe estar respaldada por el poder de imperio del estado, pero es legitimada y efectivizada por las respuestas sociales.

Esta perspectiva se asienta en el supuesto de que la relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). Las instituciones afectan la distribución de poder entre actores y son, de una manera circular, el resultado del ejercicio del poder por parte de los actores sociales (Offe, 2006, p.9). Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como partícipes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas.

Por esta razón, la elaboración de estrategias para la conformación de una nueva institucionalidad exige, entre otras tareas, la identificación y activación de actores diversos y la evaluación de factores críticos para el diseño de mecanismos que sirvan de marco a procesos de toma de decisión, a acuerdos y a intervenciones sustentables de manera de hacerlos más legítimos, inclusivos y eficaces. Estas estrategias deberían apuntar a los eslabonamientos a desencadenar y estimular y las complementariedades a producir entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo. Para ello, es preciso alcanzar comprensiones adecuadas de los procesos sociales, de las complejidades del poder, del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales, así como un aprovechamiento inteligente del aprendizaje acumulado de manera situada, atendiendo a las especificidades de cada país en lo institucional, productivo y social.

### *1.3. La gobernanza*

La gobernanza es un concepto que ha adquirido una amplia difusión. En particular, alguna literatura sobre la gestión pública lo ha adoptado para caracterizar nuevos modelos

que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. Estos enfoques se centran en los atributos de organizaciones particulares (genéricos para Weber, especificados contractualmente para la NGP) con atención inexistente o muy secundaria a las relaciones interorganizacionales, las dependencias de recursos, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. Es así como los problemas de coherencia de políticas y de coordinación quedan fuera de los análisis, ya tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia, como por el individualismo metodológico y organizacional en que se basa la nueva gestión pública.

La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para el logro de sus objetivos procurando incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Son estas estructuras, actores y relaciones los que viabilizan u obstaculizan el logro de las aspiraciones de desarrollo y equidad. En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

**Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder.**

Existen distintas aproximaciones a la problemática de la gobernanza. Este término tiene una denotación imprecisa, con debates en torno a su sentido y conceptualización, con acuerdos en algunos aspectos básicos y diferencias en la apreciación sobre el papel del estado en su conformación y operación.

- Una perspectiva se funda en evidencias obvias de que la estructuración de la sociedad y de los rumbos que ésta adopta son resultados conjuntos de las decisiones imperativas del estado, de una red de interacciones y comportamientos autónomos de los actores sociales y de procesos cooperativos de resolución de problemas. En esta perspectiva, se enfatizan los patrones de reglas que posibilitan la coordinación social y el conjunto mecanismos, medios y recursos por los que actores con diferentes naturalezas y orientaciones pueden actuar en “concierto” en el marco de un sistema institucional establecido. Focaliza su atención en la sociedad y en los actores diversos que la componen, sus interacciones y consecuencias.

- Para una segunda perspectiva, la gobernanza sería el resultado del ejercicio efectivo del poder y de la autoridad del gobierno para la gestión de sus políticas y para movilizar y canalizar acciones de actores sobre los que no tiene “imperio” pero cuyos comportamientos son cruciales para la marcha de la sociedad, con referencia particular a la adquisición y ejercicio de la autoridad para definir políticas y proveer servicios y bienes públicos (World Bank 2007, 67). Sería la capacidad para generar acciones y regular comportamientos a través de un conjunto de medios entre los que están la negociación, la coordinación entre agentes públicos y privados y la distribución de roles conforme a sistemas de incentivos y reglas acordados. Incluye la calidad de las prácticas y de las relaciones al interior del estado y horizontales entre actores (Maintz, 2001, Rodees, 1997). Postula la existencia de determinaciones verticales y jerárquicas, ejerciendo el estado una suerte de metagobernanza a través de diseños, definición de reglas formales, poder coercitivo y capacidades de sanción. Desde ambas perspectivas, las interacciones sujetas a restricciones y estimuladas por sistemas de incentivos que interesan a la gobernanza son interacciones orientadas hacia el logro de objetivos sociales.
- Para una tercera perspectiva con aspiraciones de síntesis, la gobernanza es la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas), recursos y capacidades que regulan, guían y movilizan el proceso de desarrollo. De este modo, una buena gobernanza tendría diversas dimensiones: estabilidad política, estado de derecho, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Esta diversidad de aproximaciones teóricas está asociada a la diversidad de preocupaciones que se plantean en un escenario lleno de tensiones e incertidumbres para cuya superación se demanda coherencia en las respuestas y coordinación entre actores. Esto se manifiesta en déficits de gobernanza en diversos niveles de la acción social:

- El global, escenario en el que el tránsito hacia la multipolaridad y un cierto debilitamiento de los mecanismos para regular los procesos mundiales hacen que cuestiones nuevas que requieren nuevos bienes públicos globales no encuentren ámbitos y compromisos institucionales que permitan una “acción colectiva” por parte de los gobiernos, como es el caso del cambio climático, la regulación de los mercados financieros o la adopción de respuestas eficaces a los comportamientos delictivos de organizaciones que operan al margen de los ordenamientos de derecho nacionales o internacionales y superando las capacidades represivas de los estados y generando nuevas redes supranacionales que introducen incertidumbres y distorsiones crecientes a la vida económica y social,
- El interregional, por la disimilitud de situaciones y aspiraciones que hacen que, en el tránsito hacia una supuesta globalización, la distribución de oportunidades

y beneficios y la permanente relocalización de actividades y grupos humanos tengan efectos agregados perniciosos para la equidad entre sociedades,

- El regional, en el que se ponen de manifiesto conflictos o tensiones que se agravan por la inexistencia o por la debilidad de instancias que puedan articular las demandas nacionales con las condicionales naturales de la colaboración entre países con asimetrías múltiples,
- El nacional en el que, tal como se anticipó, la complejidad de los desafíos enfrentados por los cambios en el comercio mundial, las exigencias en materia de competitividad y la activación social y de participación en ámbitos muy diversos han producido cuestionamientos múltiples a la gobernanza establecida, con demandas para la creación de nuevos modos y mecanismos que a la vez den respuesta a los desafíos y consoliden las prácticas democráticas de la deliberación y el acuerdo,
- El local, donde una mayor densidad de transacciones y de demandas sociales choca con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevos experimentos que procuran dar mayor incidencia y capacidades decisorias a los actores territoriales. A todo ello, debe sumarse la emergencia de una gobernanza “multinivel” a través de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles mencionados, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de actores y campos de interacción.

**En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.**

## 2. GOBERNANZA Y GOBIERNO

### 2.1. Gobernanza, gobierno y gobernabilidad

Las nociones de gobernanza, gobierno y gobernabilidad tienen diferencias significativas. La gobernanza difiere de las capacidades de gobierno, pues afirma la relevancia de autonomías, interdependencias e interacciones que se manifiestan en las transacciones sociales y en las que participan actores no estatales. Las capacidades de gobierno hacen referencia a la calidad y consecuencias de las estructuras y decisiones gubernamentales frente a los problemas que ingresan en la agenda pública, ya sea por iniciativa del estado o por demandas y acciones de actores sociales.

La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad (Reinicke, 1998). Se expresa en la capacidad para producir y efectivizar las regulaciones necesarias para la conducción de la vida social y del proceso de desarrollo. Comprende los aspectos normativos, políticos y de gestión de las políticas públicas requeridos para producir impactos. Sus atributos pueden ser diversos, siendo la gobernabilidad democrática sólo una de las posibilidades lógicas y empíricas. Por cierto, gobiernos con débiles capacidades, sociedades con carencias notorias de gobernabilidad e institucionalidad de baja calidad y con gobernanza problemática, no contarán con normas básicas de funcionamiento que consoliden la integración social, la adecuada distribución de recursos sociales, den seguridad y previsibilidad a las transacciones económicas y canalicen los riesgos.

Por lo anterior, las cualidades de la gobernanza están relacionadas con la naturaleza de los marcos institucionales, los escenarios y procesos políticos y con las capacidades de actores públicos y privados, de sus recursos y de su capacidad de acción colectiva. En primer lugar, la gobernanza efectiva requiere entre otras condiciones el funcionamiento adecuado en distintos ámbitos públicos, como los de formulación de reglas y políticas, de participación, de seguimiento de su implementación, los foros temáticos y territoriales y de mecanismos de información, deliberación y debate para la identificación, deliberación, generación y seguimiento y evaluación de procesos, resultados e impactos. Se ha constatado que la gobernanza tiende ser más débil donde el sector público tiene mayores carencias y deficiencias (World Development Report, 2008).

### *2.2. El estado como constructor de institucionalidad*

Es en estos términos que el estado, las políticas públicas y sus organizaciones superan el plano meramente instrumental y dependiente para poner de manifiesto su extraordinaria relevancia social como constructores o destructores de institucionalidad pues su diseño y desempeño alteran el escenario de la política, definen, modifican y hacen cumplir reglas, generan expectativas y determinan comportamientos e impactos sociales. Es el estado el que debe liderar el desarrollo con sus acciones y facilitando el despliegue de las capacidades de los actores sociales. Es, a su vez, el principal responsable de la calidad de las políticas y es el constructor de la institucionalidad que regula actores y mercados.

Cualquier política pública depende para su efectividad de inteligencia en su formulación, voluntad política, acuerdos y coaliciones con grupos sociales que las sustenten, complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales para impulsarla y capacidad de gestión para implementarla. Estos arreglos, los incentivos y capacidades regulan las acciones de los actores, inciden sobre sus objetivos y estrategias, canalizan la legitimidad de las decisiones y explican su viabilidad social y operacional. Es su eficacia

la que permite reducir la incertidumbre en las transacciones, confiar en la seguridad jurídica, garantizar el ejercicio de los derechos, permitir una mejor asignación y distribución de recursos y promover la valorización del capital físico, humano y social.

A su vez, debe señalarse que la gobernanza puede ejercerse en ciertos espacios a través de mecanismos que no son los propios de las capacidades imperativas del estado. Las redes de actores, las asociaciones, las comunidades y los mismos mercados son mecanismos de gobernanza. El diseño institucional debe tener en cuenta esta multiplicidad haciendo que el funcionamiento de estos mecanismos tenga convergencias, con competencias, regulaciones y comportamientos que sean agregables y contribuyentes a patrones deseados de funcionamiento de la sociedad.

### 2.3. Capacidades políticas, capacidades de organización y de gestión y la gobernanza

Las capacidades estatales (políticas y de organización y gestión) son fundamentales para la construcción de una gobernanza adecuada. Las capacidades políticas hacen referencia al ejercicio de la potestad de definir objetivos y estrategias de política, a ganar y preservar la legitimidad, a construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad a su proyecto de gobierno y a la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. La capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluables y alineada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales, territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción.

**La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad**

La construcción y el fortalecimiento de capacidades estatales tienen antecedentes muchas veces fallidos en sus propósitos. Por ello, hacen falta nuevos enfoques que articulen la naturaleza de los problemas, las estrategias nacionales, la activación social y conocimientos técnicos gobernados por una conceptualización amplia de la gobernanza que atienda al liderazgo estatal y a la calidad relacional del desarrollo.

- En primer lugar, las capacidades políticas deben desplegarse atendiendo a visiones de mediano y largo plazo, con orientación estratégica, construyendo articulaciones sociales que las viabilicen e impulsen. Esas capacidades políticas, a su vez, deben movilizarse para formular políticas coherentes acompañadas por capacidades técnicas y de gestión. Requieren acciones de construcción y fortalecimiento de a) capacidades analíticas para la comprensión y evaluación

de la realidad, que permitan un adecuado diagnóstico sistemáticos de los desafíos y dilemas y que atiendan a la complejidad de los problemas, con perspectivas multidisciplinarias, identificación y ponderación de los actores involucrados y de sus intereses y estrategia, y para formular apreciaciones rigurosas de escenarios alternativos, b) la identificación y evaluación de alternativas de política para alimentar procesos decisorios fundados en evidencias y en el mejor conocimiento disponible de manera que sirvan de plataforma para la deliberación informada y la asunción de compromisos entre actores sociales y involucrados, c) una toma de decisiones a través de procesos de construcción de apoyaturas sociales y políticas que aseguren la legitimidad y la viabilidad institucional, política y social de las orientaciones y de las medidas adoptadas. Todo ello supone actores sociales que puedan articular sus aspiraciones y demandas, así como participar en negociaciones y en los procesos de implementación y control de las acciones estatales. Las capacidades de gestión

- En segundo lugar, las capacidades de organizacionales y de gestión deben superar lomeramente sectorial, alcanzando articulaciones transversales que superen las barreras organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas. A su vez, es preciso la revisión de las estructuras del aparato estatal, para darles flexibilidad y una mayor posibilidad de acción frente a problemas complejos que requieren abordajes integrales, con desarrollo de modelos de gestión en red y con múltiples mecanismos de coordinación, tanto a nivel institucional como gerencial y operativo. En esta revisión estructural y en la implantación de estos abordajes integrales hay algunas cuestiones que están a la espera de diseños adecuados que promuevan una mayor efectividad, como la consideración de las dimensiones territoriales, ambientales y de preservación de recursos. De especial relevancia son también nuevas problemáticas cuya atención no cuenta con antecedentes institucionales y organizacionales que puedan constituir plataformas de punto de partida para su resolución, como es el caso del cambio climático, las grandes urbes o la seguridad ciudadana. Otro tanto puede afirmarse con respecto a la traducción organizacional y en modos de gestión innovadores de las problemáticas de la pobreza, el empleo, la demografía de la población rural, la innovación y la competitividad.

Estas capacidades políticas y de organización y gestión deberían, a su vez, viabilizar nuevos diseños institucionales que, atendiendo a la economía política de cada actividad, permitan el dialogo, la negociación y la concertación, así como una mejor convivencia entre la descentralización del aparato publico con centros de políticas que permitan asegurar el rumbo estratégico, con una revisión profunda de lo establecido.

### 3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

#### 3.1. Desde el estado

El gobierno no solo debe brindar el marco y definir la estrategia. En el juego político y en la construcción institucional, el gobierno no es un actor más. Su aporte es fundamental en la construcción de calidad institucional a través del diseño y la aplicación de reglas, sistemas de incentivos y sanciones que sirven de marco a las estrategias de los actores sociales. El Poder Ejecutivo es un determinante central de la calidad institucional, en particular de los mercados. Es un ámbito crítico para la recepción y procesamiento de demandas sociales, para la negociación entre actores y para el arbitraje de conflictos. Su lugar institucional le permite determinar el rumbo de las políticas públicas, proponer acuerdos, definir roles, realizar acciones y utilizar instrumentos para promover, controlar y sancionar comportamientos.

**Las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo.**

Por lo anterior, las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo. Estos mecanismos de gobernanza son múltiples y deben estar articulados, correspondiendo en esto un papel central a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Una cuestión central está constituida por la multiplicidad de niveles y ámbitos estatales. Los déficits y brechas de grupos poblacionales y territorios, junto a naturaleza actual del funcionamiento del sistema productivo, sus problemáticas específicas en materias comerciales, tecnológicas, de diversidad de actores y de las redes en que estos participan, requieren atender de manera integrada a los niveles locales, regionales, nacionales y supranacionales, identificando sus dinámicas particulares, sus eslabonamientos y determinaciones, y la incidencia de los comportamientos de los distintos actores públicos y privados.

Si bien está en discusión en muchos ámbitos de América Latina la incidencia efectiva de los parlamentos en la determinación de políticas, sin duda su carácter representativo de la población y de las unidades subnacionales, los convierten en ámbitos de recepción y resonancia de las demandas sociales, de evaluación de políticas, de definición de marcos regulatorios y de seguimiento de la acción de gobierno. Deberían ser,

además, ámbitos de deliberación y negociación que faciliten acuerdos y compromisos. Esta contribución de los parlamentos a la construcción de una nueva gobernanza y para la promoción de una mejor calidad institucional y de políticas más eficaces es, en muchos países, una tarea pendiente. Por problemas debidos a los patrones de representación política hay ámbitos territoriales y poblaciones (como las áreas menos desarrolladas y las poblaciones rurales) que suelen quedar postergados ante las necesidades, recursos e intereses de las poblaciones urbanas que cuentan con una mayor densidad organizativa y acceso a canales informales de incidencia, explicándose así los sesgos de la legislación y de las políticas fiscales, de aliento, promoción y financiamiento de actividades productivas y de localización de servicios sociales. El proceso de fuerte urbanización hace además que las estructuras partidarias privilegien en su conformación y acción a los núcleos con mayor densidad poblacional, quedando aquellos territorios y poblaciones también postergados en los mecanismos de agregación de intereses.

Este factor de representatividad puede agravarse por problemas de “voz”. Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses. Esta problemática solo puede superarse a través estrategias de articulación de actores vinculados o interesados en una recomposición de las instituciones y de la representación, con construcción de una visión alternativa del desarrollo.

Los parlamentos tienen centralidad en la concreción de las intenciones políticas en recursos y acciones. El presupuesto es un medio para esa concreción. En ocasiones, los propósitos y las orientaciones sobre el desarrollo de los grupos o territorios postergados enfrentan restricciones dadas por la movilización de recursos efectivos para efectivizarlos o por su disponibilidad efectiva. Las discusiones presupuestarias son de este modo ocasiones para poner a prueba la coherencia y persistencia de tales propósitos y orientaciones. En esto, las discusiones anuales del presupuesto pueden tener consecuencias negativas sobre la adecuada gobernanza y la equidad intertemporal y entre grupos por los riesgos de que se pierdan o diluyan los horizontes temporales de mediano y largo plazo frente a las exigencias circunstanciales y la efectividad de las presiones de actores con mayor capacidad de impacto sobre la asignación de recursos.

### *3.2. Desde la sociedad nacional*

Las organizaciones sociales son actores fundamentales en una mejor gobernanza. Constituyen un universo muy variado y su diferenciación interna es consecuencia de la diversidad y activación de la sociedad civil. Representan visiones alternativas, son expresión de identidades sociales y territoriales, constituyen depósitos de capital social

y de aprendizajes acumulados, son productos de la iniciativa social, constructoras de tradiciones y expresión de deseos o interpretaciones que en muchas ocasiones ponen de manifiesto inercias institucionales, comprensiones parciales de las problemáticas que padecen y limitada apreciación de su articulación con otros actores sociales. Con sus capacidades y sus límites, sus apoyos, acciones, manifestaciones y contribuciones efectivas, son sujeto y objeto de los mecanismos de gobernanza. Pueden asegurar la viabilidad de políticas así como poner en cuestión la gobernabilidad. La ingeniería institucional debe encontrar medios para dar voz y expresión a estas visiones, inquietudes e intereses, procurando el diálogo, los acuerdos y los pactos que den sostenibilidad a las políticas. Los mecanismos que se establezcan deberían tener capacidad para integrar visiones alternativas, mediar en los conflictos y reconciliar la diversidad con la convergencia de orientaciones y comportamientos.

Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades. Ello supone organización social, articulación de intereses y sistemas de relaciones que permitan su inserción en marcos más amplios de acción con efectividad y aprovechamiento de las oportunidades abiertas en planos más amplios de actividad social. Un primer ámbito de reconocimiento de estos actores es el local: las problemáticas y experiencias compartidas, el aprendizaje acumulado, la participación que nace de las interacciones facilitadas por la inmediatez de las actividades, facilitan la organización social con intereses y visiones compartidas. A su vez, esta organización social es un medio para compartir conocimientos y tecnologías, emprender acciones conjuntas y formular demandas a los ámbitos de gobierno. Puede plantearse la hipótesis de que una sociedad con articulaciones más desarrolladas y más integrada debe sustentarse en organizaciones locales de base territorial fuertes, con capacidad de negociación y con recursos que les permitan una adecuada comprensión de sus contextos.

La nueva institucionalidad debe incorporar una gobernanza que no solo incluya a los agentes económicos y a las organizaciones sociales. Una sociedad que hace un

**Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses.**

uso más intensivo de conocimientos requiere conocimientos, técnicos formados y profesionales aptos, a la vez que entidades y mecanismos que puedan prestar servicios en materia de asesoramiento tecnológico, de gestión o de mercados a una diversidad de actores, desde los pequeños productores hasta aquellos que participan en redes de negocios locales o internacionales. Esa es la razón que induce a incorporar en los mecanismos de gobernanza a universidades e institutos de investigación como entidades estratégicas para la generación y transferencia de conocimientos en disciplinas diversas y relevantes para la integración social, la productividad y la competitividad.

### *3.3. El ámbito global*

El proceso de creciente interdependencia global, así como el desarrollo de un regionalismo de nuevo tipo ha dado lugar a una multiplicidad de organismos y mecanismos vinculados con el comercio, la inversión y la transferencia tecnológica. En ellos, la participación de los gobiernos, así como la intervención de los actores privados, es fundamental para dar voz a las perspectivas e intereses nacionales así como para beneficiarse del intercambio de experiencias y conocimientos, la armonización de políticas y el eventual emprendimiento de acciones colaborativas y conjuntas. De este modo, la gobernanza tiene no solamente un horizonte nacional, sino que también debe atender a los requerimientos de una red cada vez más compleja de relaciones en el ámbito regional y global que imponen restricciones y abren oportunidades. En algunos de estos ámbitos, la personería para la participación está localizada en organismos públicos, pero el involucramiento de las organizaciones relevantes es necesario para el suministro de información, la generación de alternativas, la expresión de demandas e intereses y la formación de consenso que de más peso a las posturas que cada país pueda asumir.

Un mundo crecientemente interrelacionado ha dado lugar al progresivo desarrollo de una institucionalidad supranacional que define y administra reglas que imponen restricciones de diferente tipo tanto a gobiernos como a actores privados. De este modo, cada vez es mayor la necesaria articulación y convergencia de las políticas nacionales con las de otros países de la región y con las decisiones de organismos multinacionales, en especial de aquellos con competencias normativas. Esa institucionalidad es a la vez diversa y fracturada. La multiplicidad de organizaciones, acuerdos, redes y asociaciones de países presenta un escenario complejo que potencia las demandas de coherencia y de gobernabilidad de las relaciones en las que están inmersos y que exigen la participación y el compromiso de servicios estatales y de operadores privados. Este tema, además, exige una elevada coordinación entre actores públicos, productores primarios y agentes de la transformación y comercialización, cada uno de los cuales tienen competencias diferenciadas y actúa en ámbitos territoriales diferentes.

## **4. LA COHERENCIA Y LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Esta rápida revisión conceptual de la institucionalidad y de la gobernanza necesarias para hacer frente a nuevos desafíos y para superar los desniveles y asimetrías presentes

en la sociedad pone de manifiesto la necesidad de satisfacer dos requerimientos: la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de su implementación (Martinez Nogueira, 2009). Por cierto, ambas cuestiones movilizan capacidades políticas y de gestión. Sin esas capacidades, es probable que todos los esfuerzos dirigidos a superar problemas parciales o locales de coordinación o coherencia sucumban ante la fuerza de lógicas institucionales e inercias organizacionales. Esas capacidades se construyen a través de largos procesos históricos, movilización de actores, construcción de alianzas y disponibilidad de conocimientos rigurosos y adecuados y su utilización sistemática en una toma de decisiones que debe estar inspirada en valores.

No obstante esta última afirmación, existen modos estratégicos de ir ganando en esas capacidades. Siendo el estado un ámbito crítico en la construcción de institucionalidad y gobernanza, su estructuración y consolidación deben constituir prioridades sociales y políticas. Existen caminos intermedios que pueden transitarse, generando procesos y conformando hitos de difícil reversión. Entre ellos, pueden mencionarse, aun cuando se difiera su tratamiento más específico para trabajos posteriores, institucionalizar ámbitos que asuman una mirada de la totalidad del rumbo de la Nación con una visión sobre el desarrollo deseado de manera de dar coherencia a

las políticas públicas, no conforme a viejas y no exitosas experiencias de planificación, sino a resultados de reflexiones sistemáticas sobre modos alternativos – políticos y técnicos – que superen las segmentaciones y sectorialización actuales de ámbitos de competencia y de atención a las problemáticas enfrentadas. Otro aspecto crucial es la coordinación en la implementación de manera de que productos, resultados e impactos converjan en un escenario en el que cada vez la implementación en mas interorganizacional e interjurisdiccional. Esta es una cuestión vinculadas a las relaciones horizontales y transversales que involucran diseños, culturas organizacionales, profesionalismo en la gestión y en el empleo público y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados organizacionales y de políticas y, por supuesto, de su impacto efectivo sobre la sociedad.

Coherencia de políticas y coordinación en su implementación son objetivos a alcanzar. Superan las cuestiones tradicionalmente incorporadas a los programas de reforma o modernización de la gestión. Remiten a la organización de la sociedad – es decir, a su institucionalidad – y a los procesos por los que se conforma la agenda pública, se manifiestan aspiraciones e intereses de actores sociales y se debaten y acuerdan alternativas de política – la gobernanza -. Por consiguiente, la gobernanza

**Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades.**

no es un nuevo enfoque de la gestión en oposición al modelo burocrático o a la nueva gestión pública. Reflexionar sobre ella es recuperar el carácter arquitectónico de las políticas públicas en la conformación de las instituciones de la sociedad, recuperando el carácter político de la gestión.

### REFERENCIAS

Ferenjohn, J., Practical Institutionalism, en en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Lawrence, T.B. Power, Institutions and Organizations, en Greenwood, R., Oliver, Chr., Suddaby, R. y Sahlin, K, The Sage handbook of organizational institutionalism, Londres, Sage Publications, 2008

Martinez Nogueira, R., La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias, en Proyecto de Modernización del Estado, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete, 2009b.

Moe, T.M. Power and political institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Offe, C, Political institutions and social power: conceptual explorations, en Shapiro I, et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

Pierson, P. Public policies as institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

# DESARROLLISMO Y NEODESARROLLISMO. UN ANÁLISIS POLÍTICO

Arturo Claudio Laguado Duca (\*)

La crisis del modelo económico plasmado en el Consenso de Washington sacudió políticamente a toda América Latina. Principalmente en Sudamérica emergieron gobiernos que, al tiempo que desafiaban a las instituciones nacionales e internacionales legadas por la década de los noventa, propugnaron por la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado.

Medidas como la pérdida de autonomía de los bancos centrales, regulación más o menos embozada de las tasas de cambio, reconstrucción de instituciones de protección social, reestatización de jubilaciones, mayor control de los contratos laborales, renovada protección del mercado interno, entre otras, se incorporaron en las agendas de los gobiernos de la región.

Fueron llamados populistas, pero su preocupación por la sanidad de las cuentas macroeconómicas, aunque no por la inflación, no encajaba en ese adjetivo. Algunos intelectuales –Aldo Ferrer, Luis Carlos Bresser-Pereira- se ilusionaron con lo que llamaron un nuevo desarrollismo. Sostendremos que esta afirmación implica una lectura errónea del desarrollismo ‘clásico’ y, por tanto, que la propuesta que lo acompaña desconoce los riesgos a que se enfrenta.

## I

La hegemonía del pensamiento sobre el desarrollo fue un fenómeno epocal que abarcó el mundo periférico con variados matices. Como tal sus fuentes de inspiración fueron tan disímiles como sus manifestaciones. Intelectuales latinoamericanos, pensadores africanos como Samir Amín, políticos de Tercer Mundo como U Thant o Nyerere o, incluso, las encíclicas papales, durante las década de los cincuenta y sesenta, pusieron en el centro del destino de los pueblos al desarrollo, aunque sus interpretaciones fueran disímiles e, incluso, contradictorias (Rist, 2002; Laguado Duca, 2011).

(\*) Instituto de Investigación Política NK-IOG-A / Departamento de Derecho y Ciencia Política. UNLaM

En América Latina dos hitos sucedidos en 1949, marcan el inicio de la ‘era del desarrollo’: la publicación de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, por Raúl Prebisch y el conocido Punto 4, de la alocución del presidente Harry Truman sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 20 de enero de ese año.

Truman proponía poner a disposición de las naciones “insuficientemente desarrolladas” los avances de la ciencia y, así, redimir a “más de la mitad de la población mundial” que vivía mal alimentada, enferma y con su vida económica estancada, en las que “su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas”<sup>1</sup>. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, creada en 1948 para proporcionar asesoría técnica a los países de la región, pronto se convertiría en una usina del pensamiento económico latinoamericano y una decidida impulsadora de la planificación de las economías regionales fundando la escuela que, años después, se conocería como el estructuralismo latinoamericano.

En la década de los ‘50 la CEPAL mantuvo una activa producción teórica, dando a conocer varios estudios sobre la situación económica de la región, desde una perspectiva no ortodoxa<sup>2</sup>. Sus informes tuvieron amplia repercusión, no sólo en el mundo académico, sino también en la prensa latinoamericana<sup>3</sup>.

La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL- afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir del ‘subdesarrollo’. Como se consideraba imposible repetir las etapas de crecimiento que habían seguido los países centrales, el Estado debería constituirse en el actor principal en la carrera industrializadora para garantizar la correcta asignación de recursos en la construcción de una economía integrada que permitiera la industrialización plena, i.e. pasar de la industria liviana a la pesada. Para ello se confiaba en atraer inversiones productivas y en el papel del mercado interno como soporte a la acumulación.

En América Latina -con obvias diferencias entre sus países- el papel del Estado como planificador del desarrollo, se produjo entre la segunda postguerra y la crisis del petróleo de comienzos de los ‘70. Concibiéndose como un agente modernizador de la sociedad, su intervención no se limitó al campo de la economía. Incluyó también importantes obras de infraestructura, las relaciones de la comunidad política con el Estado –educación para la democracia, organización de la comunidad y de sus organizaciones intermedias-, creación de una burocracia moderna y un importante impulso a la política social, entre otras.

---

1 - Pocos discursos tienen más fuerza performativa que aquellos que pronuncian los presidentes de los Estados Unidos. El mismo año que Truman hiciera su alocución sobre el desarrollo, el Banco Mundial envió a Colombia una misión de expertos, dirigida por el economista Lauchlin Currie. Era la primera vez que se mandaba una misión de esta naturaleza a un Estado del Tercer Mundo (Laguado Duca, 2011)

2 - En una entrevista con David Pollock, Raúl Prebisch afirmaba que la formación de su pensamiento fue independiente de Keynes aunque, al igual que el teórico inglés, cuestiona la teoría de las ventajas comparativas (Prebisch, 2001)

3 - Para poner dos ejemplos: cada informe de la CEPAL era reproducido en primera página del diario La Nación –y a veces de La Prensa- en Argentina. La visita de Raúl Prebisch a Colombia tuvo una repercusión mayor que la de muchos jefes de Estado en El Tiempo, el periódico más influyente de ese país.

Durante ese período, la mayoría de los discursos con pretensiones de poder se verán obligados a fundamentar sus elecciones con relación al horizonte que proponía el desarrollo. Incluso, aquellos con propuestas contestatarias –como la teoría de la dependencia–, fundaron su crítica en los mismos términos, i.e. en la imposibilidad de alcanzar el desarrollo en el capitalismo dependiente.

En la Declaración Económica de Buenos Aires de 1957, emanada de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos y leída por el ministro de hacienda de Arturo Frondizi, Krieger Vasena, se resume en diez puntos los principios que, unos años después, guiarán a la Alianza para el Progreso. En ella se puede encontrar un bosquejo muy general del desarrollismo latinoamericano, al tiempo que la llamada al fortalecimiento del Consejo Económico y Social de la OEA, que tanto protagonismo tendrá en los años siguientes. El desarrollo económico es elevado a la categoría de “destino” de América Latina y su aceleración, un requisito indispensable para el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos.

**La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL– afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir del ‘subdesarrollo’.**

Con la firma del Acta de Bogotá –en septiembre de 1960– la OEA estableció un Fondo para el Progreso Social con el objetivo de impulsar medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico. El Acta significó la entrada oficial de toda la América Latina en la era del desarrollismo y las bases para la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, sancionada en agosto de 1961 en Punta del Este (Cisneros y Escudé, 2000). En ella se articularían desarrollo económico, democracia y reformas sociales.

Walt Whitman Rostow publicaba a finales de los años ’50 un sonado artículo sobre el crecimiento económico. Poco después daría a conocer *Las etapas del crecimiento económico*, un texto que no casualmente, en su edición en inglés llevaba el subtítulo de *Un manifiesto no comunista*, y que rápidamente se convirtió en una referencia obligatoria para la economía del desarrollo. En su pensamiento, el desarrollo se concebía como un proceso que pasaba por cinco etapas que iban desde la sociedad tradicional hasta el consumo a gran escala (Rostow, 1963). En esta ordenada teleología, para la región tenían crucial importancia dos de ellas: la de transición, que fijaba las condiciones previas para “el despegue económico”, y el despegue propiamente dicho que, a grandes rasgos, consistía en un crecimiento industrial localizado y restringido a actividades manufactureras, acompañado de un desplazamiento de la población campesina hacia actividades fabriles.

Como Rostow o Prebisch, había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición... hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso

pensamiento de época. Desarrollo, modernización y democracia fueron usados como sinónimos. Este pensamiento implicaba un diagnóstico: subdesarrollo como déficit de modernización. También una metodología que enfatizaba en la intervención planificada sobre la sociedad por medio de la transferencia de tecnología y capitales, la racionalización de la administración, la intervención estatal y el cambio social dirigido.

En esta perspectiva, el desarrollismo incluía también un compromiso explícito de impulsar la modernización de la sociedad desde el Estado, desplazando los límites, siempre conflictivos, entre el espacio de lo público y lo privado.

En esta lógica, el saneamiento básico, la universalización de servicios de salud, vivienda, legislación laboral, cuidado a la vejez, además de la educación pública en todos sus niveles –tanto para formar ciudadanos ‘aptos’, como cuadros profesionales– fueron considerados requisitos para el desarrollo en distintos sentidos: para promover la integración nacional, legitimar el sistema de dominación, incorporar consumidores al mercado interno, o modificar los patrones culturales de la población.

Las sociedades latinoamericanas construyeron así un modo de regulación híbrido. Se retomaban, de manera limitada, mecanismos ensayados en los países centrales durante las postguerra: la ampliación de la provisión de algunos servicios sociales, la restricción de la autonomía patronal para despedir trabajadores, la defensa de la relación laboral a largo plazo, la intervención en la determinación del salario mínimo –generalmente con arreglo a la inflación– y algunas medidas redistributivas como la obligación de empleadores de aportar para las cargas prestacionales, el cobro de derechos de exportación, etc. Pero al mismo tiempo, se mantenían las relaciones tradicionales de dominación en amplios sectores de la economía –principalmente, pero no únicamente, en los dedicados a la exportación–, mientras que los grupos de poder se resistían al acrecentado rol de “príncipe” que se atribuía el discurso estatal. Este arreglo tendiente a la legitimación del sistema de dominación tuvo una dispar acogida en los grupos de poder y en los sectores populares (Ayala y Reuben, 1996) que se manifestó muy claramente en la implementación de las políticas y en la conflictividad social que marcó el período.

En este marco, el desarrollismo, más que una teoría económica fue una forma de gobierno. Y, sobre todo, fue una forma de regulación de la sociedad tendiente a establecer los prerequisites funcionales del desarrollo y una manera de concebir la democracia. Armado de un discurso tecnocrático, el desarrollismo desvalorizó las tradiciones políticas y culturales de los sectores populares. Hipostasiando la racionalidad burocrática, trató de subsumir las organizaciones sociales a los ‘más altos fines del desarrollo’, suponiendo que el éxito macroeconómico se constituiría en garantía de legitimidad. Atrapado en una mirada funcionalista del Estado, fue incapaz de construir un proyecto político autónomo que diera sustento social al proyecto.

II

La Argentina no fue una excepción a la hegemonía continental del pensamiento del desarrollo. Excepto, que fue el único país donde el término desarrollismo hizo referencia tanto a un momento histórico, como a un movimiento político.

Fue, nuevamente, Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien planteó los términos de la discusión económica y social sobre el desarrollo, con el informe que entregó al presidente Lonardi, donde se evaluaba la salud de la economía argentina (Gerchunoff y Llach, 2003).

El Plan Prebisch, como se lo llamó en la época, luego de un desalentador diagnóstico de la situación económica, recomendaba una devaluación que volviera más competitivo al sector rural. De esta manera, aunque centrado en la industrialización, Prebisch retomaba una vieja idea: debía facilitarse la acumulación en el sector agropecuario para que las divisas producidas por él, contribuyeran al despegue del industrial (Prebisch, 1962).

A pesar de las críticas que Rogelio Frigerio lanzara a Prebisch, a saber: la poca relevancia que le concedía al papel de los monopolios en el deterioro de los términos de intercambio, la tesis de la complementación regional y el papel subordinado que le tocaría a la Argentina en esa división internacional del trabajo (Vercesi, 1999) -críticas que, por otra parte, algunos de los opositores volvieron contra el gobierno de Arturo Frondizi-, ya el estructuralismo cepalino había instalado los principales temas que discutiría el desarrollismo en el poder: el rol del Estado y su relación con la empresa privada en el proceso de desarrollo, el papel del capital extranjero en la economía nacional, el problema de la autosuficiencia energética y las relaciones entre desarrollo rural y crecimiento industrial.

La revista *Desarrollo Económico*, fundada en 1958, se convertiría en un centro de difusión académica de este pensamiento. En 1961, la *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, dirigida por José Luis Romero, le consagrará su primer número al desarrollo. *Criterio*, bastión del pensamiento católico, dedicará varias ediciones al pensamiento cepalino. Unos años después, en 1964, en su conocido discurso en West Point, el general Juan Carlos Onganía sentará las bases de la concepción argentina de la seguridad nacional donde desarrollo y seguridad se articularían.

**Había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición... hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso pensamiento de época. Desarrollo, modernización y democracia fueron usados como sinónimos. Este pensamiento implicaba un diagnóstico: subdesarrollo como déficit de modernización.**

Pero el desarrollismo no sólo impuso unos temas en la agenda pública. También instaló una retórica de la modernización y del cambio social que reemplazó a las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares. Esta retórica recurrió al lenguaje técnico en reemplazo del más blando que habían usado los políticos tradicionalmente y el desarrollo, dirigido por el Estado, se tornó una urgencia inaplazable. O, como dice vívidamente Altamirano

*Los argentinos conocerían de ese modo una nueva tipificación de sus sociedades, una tipificación asentada en índices como el del ingreso per cápita, la tasa de productividad, el grado de industrialización, etc., que la insertaban en un área de países a los que estaban habituados a considerar pobres o lejanos cuando no exóticos, algunos de ellos recientemente constituidos como estados nacionales. En el nuevo mapa socioeconómico, que se ordenaba en torno al eje desarrollo-subdesarrollo, la Argentina ya no acompañaba, aunque fuera a los tropiezos, la marcha del lote que iba adelante, el de las naciones industriales, y ni siquiera se aproximaba a aquellos países con los que en el pasado había sido cotejada y que ahora iban incorporándose al grupo delantero como Canadá o Australia. Ahora, en virtud de las falencias de su desarrollo económico, integraba la heterogénea clase de las sociedades periféricas. (Altamirano, 1998:7)*

Aunque el planteamiento inicial de Prebisch se centraba en la industrialización, la CEPAL rápidamente llegó a la conclusión que ésta exigía una intervención en varios frentes simultáneos: establecer relaciones internacionales de cooperación que garantizaran un constante flujo de capitales en el marco de la confrontación política con el mundo socialista; la consolidación del mercado interno a través del pleno empleo y el fomento del mercado interno y, sobre todo, la planificación como método de diseño de políticas de mediano y largo plazo. Se institucionalizó la economía del desarrollo y la planificación como camino hacia los cambios estructurales deseados (González; 2001: 112).

Aunque en tensión con Raúl Prebisch, declaradamente antiperonista, Arturo Frondizi asumió el desafío de traducir este discurso en un programa político<sup>4</sup>.

### III

Partiendo de un diagnóstico que recordaba al revisionismo histórico –al menos en su equiparación de subdesarrollo con colonialismo– el desarrollismo que identificó a la propuesta política de Frondizi, caracterizó la estructura económica del país como subdesarrollada. Para superar esta situación era necesario abandonar un modelo económico

---

4 - Arturo Frondizi, primer presidente del régimen semidemocrático instaurado después del derrocamiento del Gral. Perón (1958-1962), por razones de coyuntura política necesitaba despegarse de Prebisch, marcadamente antiperonista. No tenemos espacio para desarrollar el escenario que motivó muchas de las decisiones de Frondizi –político marcadamente pragmático– ni las críticas que lanzara a Prebisch a quien acusara de antinacional. Pero, sin duda, la necesidad de contar con los votos del peronismo proscripto influyeron en su debate con Prebisch.

que, descansando sobre el sector agroexportador<sup>5</sup>, importaba los insumos necesarios para adelantar una sustitución de importaciones comandada por la industria liviana. El objetivo era dar el salto hacia la industria pesada para dejar atrás el subdesarrollo y la dependencia<sup>6</sup>. Como ya se mencionó, los lineamientos generales del desarrollismo, poco innovaban respecto al estructuralismo económico en boga. Más novedoso fue el discurso político que lo acompañó.

Al concepto de desarrollo, Frondizi le sumó el de integración. Si el primero era una idea de raigambre económica, la de integración tenía connotaciones políticas y, en ocasiones, sociales. El desarrollo implicaba inversión en infraestructura, industria pesada, recursos energéticos (en la época, prioritariamente, petróleo). Para ello se debía recurrir tanto al capital nacional como al extranjero, pues según la hábil expresión que había acuñado Frigerio, lo que importaba era el nacionalismo de fines<sup>7</sup>. La participación del capital extranjero, en esta perspectiva, era sólo un medio para superar el deterioro de los términos de intercambio, derivado de la tradicional estructura agraria del país. El Estado sería el encargado de planificar esa inversión en aras maximizar recursos, desarrollar el mercado nacional y reducir –lo más rápidamente posible– la diferencia con los países centrales (Nosiglia, 1983).

El desarrollo, según plantea Frondizi, terminaría por abolir la conflictividad social que hacía ingobernable a la Argentina. Para que eso fuera posible, éste debía ser complementado con la integración. Como ya se mencionó, la noción de integración consumaba, en clave política, la idea de desarrollo.

El término integración tuvo una definición más ambigua que el de desarrollo. Su sentido fue múltiple: unidad nacional, integración económica en el lote de países desarrollados, integración política de las masas peronistas, integración geográfica y económica de las distintas regiones del país (Altamirano, 1998). La integración era, al mismo tiempo, horizonte y condición. Horizonte, pues sería el resultado del desarrollo de la Nación *qua* nación industrial; pero, en su connotación política, condición para el desarrollo: la integración política de la masa peronista en una gran alianza de clases,

**Pero el desarrollismo no sólo impuso unos temas en la agenda pública. También instaló una retórica de la modernización y del cambio social que reemplazó a las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares.**

5 - En rigor, a esta combinación se la denominaba, entonces, el modelo ‘agroimportador’.

6 - La fórmula que resumía el horizonte en el cual ‘despegaría’ la economía nacional –según la postulación de Frigerio– fue “petróleo + carne = acero + industria química” que, en la práctica, significaba priorizar el abastecimiento de petróleo, modernizar el sector agrario e impulsar una poderosa industria del acero.

7 - El nacionalismo de fines implicaba una actitud pragmática respecto al capital extranjero, donde lo que importaba era su aporte al desarrollo del país. Frigerio lo contraponía al nacionalismo de medios que, por principista, tendía a obstaculizarlo. De más está decir, que esta idea de nacionalismo de fines está en un registro discursivo bastante alejado de aquel que impulsara Frondizi en su libro de 1954, *Petróleo y Política*, donde criticara acerbamente las concesiones de Perón a la Standard Oil.

debería garantizar la paz social que permitiera el armónico desarrollo del país. Si el desarrollo era una ley histórica –según la postulación de Frigerio en Las condiciones de la victoria- científicamente demostrable; la integración era el camino para constituir ese gran bloque que se opondría a los intereses que medraban con el subdesarrollo industrial.

Para ese fin, se fantaseó con un Frente Político, que debía sumar a una supuesta burguesía nacional con trabajadores peronistas y no peronistas en un círculo virtuoso. En él deberían encontrarse el Estado, los empresarios nacionales –supuestamente interesados en el crecimiento industrial- y el movimiento de los trabajadores. Ninguno de ellos acudió a la cita. Unos porque no se sentían a gusto con el renovado papel de ‘príncipe’ que se abrogaba el Estado. Los otros porque no sólo debieron enfrentarse con una disminución de sus ingresos, si no también, porque vivieron en carne propia cómo la prioridad dada al desarrollo podría ir en contra de sus conquistas sociales<sup>8</sup>.

Cuando el Frente Político se tornó irrealizable por la resistencia tanto de empresarios como de trabajadores a subsumir sus intereses inmediatos a los ‘más altos fines del desarrollo’, el proyecto desarrollista olvidó su llamado a los sectores subalternos. Su lugar fue ocupado por los “equipos técnicos” encabezados por Frigerio. Con ellos, la interpelación popular fue remplazada por la retórica modernizadora. Sólo un año después de acceder al gobierno, el discurso del desarrollo tal lo planteaba el presidente Frondizi, se había quedado sin interlocutores.

A partir de entonces las cuestiones de economía y, con ellas, las pretendidas leyes científicas del desarrollo y su arsenal cuantitativo, colonizaron el espacio que había dejado libre la fracasada alianza de clases. Fue, en muchos sentidos, un gobierno de expertos plagado de referencia a indicadores donde, los argumentos técnicos, reemplazaron los criterios políticos tendientes a asegurar la legitimidad y el consenso (Smulovitz, 1998; Altamirano, 1998). Esta estrategia pudo granjearle simpatía en los organismos multilaterales, pero sin duda, implicó que su discurso careciera de destinatarios en el convulsionado ámbito nacional.

En 1962, el gobierno que encabezó Frondizi fue depuesto por un nuevo pronunciamiento militar. Carente de mecanismos de legitimación política, casi nadie salió en su defensa. Se iniciaba un período de gobiernos que, a pesar de sus diferencias, confiaron más en la retórica del desarrollo que en la interpelación popular. Algunos –como el

---

8 - Torrado (1992) señala que en el período 1958-1972 el aumento de los salarios reales fue del orden del 10% -mucho menor que la productividad-, descendiendo la participación de los salarios en el ingreso nacional al 40%. Sólo durante el gobierno de Arturo Illia los trabajadores tendrán ganancias netas.

Los casi tres lustros del desarrollismo coincidieron con una creciente movilidad poblacional, con una mayor urbanización, precarización del trabajo e incremento del cuentapropismo, descenso de ingresos en los sectores de la clase media, media baja y clase obrera, y deterioro o estancamiento de los niveles de bienestar de las clases más modestas: descendió la esperanza de vida, se deterioró la situación habitacional y aparecieron síntomas de retraso escolar en el nivel primario, aunque continuó el incremento de la escolarización media y superior.

de Arturo Illia-, tuvieron sesgos socialdemócratas. Otros, como el del Gral. Onganía<sup>9</sup>, llevaron hasta la exasperación la desconfianza desarrollista hacia los inevitables mecanismos de legitimación popular implícitos en la política democrática, reemplazándolos por modelos complejos y delirantes.

#### IV

Podría existir la tentación de interpretar el fracaso político del desarrollismo en Argentina como un producto de las difíciles condiciones de legitimación previas a que se enfrentara, i.e. la impronta dejada por los anteriores gobiernos peronistas y el afecto ‘irracional’ que manifestarían las masas hacia el gobernante depuesto, según decía en la época.

Pero, una mirada más amplia del desarrollismo latinoamericano, pone en evidencia que los problemas de legitimación fueron inherentes a todos los gobiernos de la región, desde Argentina a México, pasando por Brasil y Colombia.

Los gobernantes de estos países, junto con Chile, fueron los adherentes más entusiastas del discurso del desarrollo. En algunos casos, fueron desafiados por movimientos situados a su izquierda que, en ocasiones, accedieron al poder para luego ser derrocados por dictaduras militares. En otros, recurrieron a sangrientas represiones donde la democracia era poco más que una cáscara vacía. Para lo que nos importa, todos mostraron un déficit de legitimidad que impidió la reproducción ordenada del régimen político en un marco de democracia moderna, independientemente que los gobiernos desarrollistas reemplazaran a democracias nacional-populares –Brasil, Argentina-, a gobiernos oligárquicos conservadores –Colombia-, o de signo más ambiguo, como en el caso chileno o mexicano.

**Al concepto de desarrollo, Frondizi le sumó el de integración. Si el primero era una idea de raigambre económica, la de integración tenía connotaciones políticas y, en ocasiones, sociales. El desarrollo implicaba inversión en infraestructura, industria pesada, recursos energéticos (en la época, prioritariamente, petróleo).**

Sería erróneo, sin embargo, concluir que el Estado desarrollista fue insensible a las problemáticas sociales. Como mostramos más arriba, su discurso se inscribió en un importante movimiento tendiente a la modernización de la región. En muchos países, además, impulsó indirectamente un discurso sobre los derechos sociales. Indirectamente porque el Estado desarrollista no fundamentó la política social en términos de ciudadanía, sino en términos de precondiciones para el desarrollo. Como contrapartida,

9 - No tenemos espacio para discutir las diferencias entre estos gobiernos. Para más información ver Laguado (2011) y Laguado (2006) Para la caracterización del gobierno de Onganía como desarrollista ver también Cisneros y Escudé (2000) y Torrado (1992).

el Estado pasó a ser el sitio donde confluyeron las demandas por la provisión de bienes y servicios sociales que éste se había comprometido a satisfacer, visibilizando el componente político de estos reclamos.

Este Estado modernizador ganó en centralidad, pero no necesariamente en autonomía. La alianza con las clases dirigentes –cuando logró cuajar- no se dio en el ámbito del debate político, sino a través de la captura del Estado por aquellos empresarios que se beneficiaron de las políticas industrializadoras, sin romper las relaciones con los poderes fácticos tradicionales. Alianzas que se volcaron contra los derechos sociales de los ciudadanos, cuando éstos fueron demandados. La legitimación por la interpelación popular fue reemplazada por acuerdos de gobernabilidad elitistas construyéndose Estados modernizadores que se resistían a la modernidad política.

Atrapados en democracias temerosas del pueblo, las elites estatales modernizadoras estuvieron indefensas ante las presiones de los distintos factores de poder interesados en maximizar la ganancia. Si bien el desarrollismo construyó las primeras burocracias modernas en el continente, en última instancia, careció de dos elementos fundamentales de la ‘estatalidad’ (Oszlak; 1978): la competencia material para controlar los recursos sociales –i.e. universalizar su imperio en toda la población y el territorio nacional-, y la capacidad de imponerse como espacio simbólico de representación de la Nación.

Acosado por un déficit crónico de legitimidad, el Estado desarrollista estuvo indefenso ante las presiones de los países centrales, usualmente en alianza con el ‘capital nacional’, para maximizar sus ganancias según las coyunturas que generadas en los centros del poder económico mundial.

Antes que la crisis del petróleo de mitad de los años ’70 reconfigurara el panorama económico mundial para enterrar la ilusión desarrollista, ésta ya había demostrado su incapacidad para construir un bloque hegemónico que hiciera perdurable en el tiempo ese proyecto. Antes de fracasar como modelo económico, había fracasado como modo de regulación y proyecto político<sup>10</sup>.

Cuarenta años después, en un artículo que produjo alto impacto entre los economistas no ortodoxos, Bresser-Pereyra reintrodujo la discusión del desarrollismo en América Latina. Con su propuesta del ‘nuevo desarrollismo’, este autor trata de instalar un tercer camino que se diferencie tanto de las recetas neoliberales como del populismo. Su objetivo es proporcionar un modelo para que los “países de desarrollo medio, como Brasil y Argentina, recuperen el tiempo perdido y logren ponerse a la par de las naciones más prósperas.”<sup>11</sup> (Bresser-Pereyra, 2007)

---

10 - Cabría acá un análisis en términos de ‘estructura de oportunidades políticas’ como el que desarrollan Sidney Tarrow y Charles Tilly, entre otros. Pero esto nos llevaría hacia otra discusión que no podemos desarrollar ahora.

11 - Las referencias al nuevo desarrollismo, a menos que se explicita lo contrario, están basadas en Bresser-Pereyra (2007).

Su formulación comienza advirtiendo que el nuevo desarrollismo, más que una teoría económica, es una estrategia nacional de desarrollo que, tal lo plantearan los teóricos de los '50, descansaría en una alianza policlasista para transformar la Nación.

El discurso neodesarrollista parte del diagnóstico de la crisis del desarrollo nacional desde distintos ángulos. En lo político/ideológico considera que la imposición del pensamiento ortodoxo se debería a que los países de la región “interrumpieron sus revoluciones nacionales”. Para agregar más adelante “que desde los 80, las elites locales dejaron de pensar con la propia cabeza”.

Como es lógico, la argumentación económica es más refinada. No tenemos espacio para extendernos en ella. Pero grosso modo, el centro de su discusión con los economistas ortodoxos reside en el siempre conflictivo papel regulador del Estado.

No es necesario reproducir las críticas al modelo neoliberal ni los desastres que éste ocasionó en términos de crisis de balanza de pagos, crecimiento y pobreza. Como bien lo destaca Bresser-Pereyra, es suficiente recordar cómo el énfasis casi obsesivo en el control de la inflación, en la competencia por atraer capitales derivados del ahorro externo y la protección religiosa a la autonomía del mercado, desembocó en inmensas crisis económicas y políticas a finales del siglo pasado.

El neodesarrollismo se distancia también de lo que denomina el ‘populismo económico’. Sus rasgos típicos serían la desconfianza con la globalización, la tendencia a renegociar las deudas externas imponiendo importantes descuentos, recuperación de la demanda agregada por el incremento del gasto público y el compensar la distribución del ingreso por “la ampliación del sistema asistencialista”. Concluyendo que el populismo se caracterizaría por su irresponsable tendencia al déficit crónico.

Con relación al desarrollismo ‘clásico’ las diferencias se fundamentan en razones históricas y de oportunidad. Partiendo de que el modelo sustitutivo de importancias fue funcional en un momento de inmadurez de la industria latinoamericana, su error fue no haber abandonado en los años '60 un exceso de protección que, en última instancia, habría impedido el salto hacia las exportaciones industriales. En su lugar, sugiere, debería haber recurrido a un tipo de cambio competitivo.

Acuerda, sin embargo, con los desarrollistas ‘clásicos’ en la centralidad otorgada al Estado como garante de la acumulación de capital y dinamizador de la inversión social en áreas como la infraestructura, energía y comunicaciones. Los bienes sociales –educación, salud– harían parte de este proceso de acumulación primitiva, coincidiendo en su importancia para generar las precondiciones del desarrollo. La diferencia –ya se

**Una mirada más amplia del desarrollismo latinoamericano, pone en evidencia que los problemas de legitimación fueron inherentes a todos los gobiernos de la región, desde Argentina a México, pasando por Brasil y Colombia.**

mencionó- es de momento histórico. Si entonces el ahorro forzoso impuesto por el Estado era necesario, ahora el sector privado nacional tendría los recursos y la capacidad para emprender estos desafíos.

De lo anterior se deduce que los excesos proteccionistas del Estado para salvaguardar las industrias nacientes, son innecesarios. En cambio, la centralidad de la intervención estatal debería estar fundamentada en su solidez financiera y administrativa. Como suele suceder con ‘las terceras vías’, el nuevo desarrollismo combina elementos de uno y otro modelo. En este caso, keynesianos con liberales: propicia una economía abierta –como los ortodoxos-, pero sólo parcialmente; la intervención del Estado en la regulación social, pero con un mercado de trabajo flexible... que “no debe confundirse con falta de protección”. Incluye, además, reformas institucionales que protejan al mercado, pero que también construyan un Estado eficiente y, por tanto, relegitimado; defiende el equilibrio fiscal, para garantizar un Estado fuerte pero austero.

La Nación –“la sociedad nacional solidaria”-, representada en este Estado fortalecido, sería el agente fundamental del desarrollo, construyendo una estrategia que estimule a los empresarios a invertir en los sectores de mayor valor agregado que generen bienes intensivos en tecnología y conocimiento, para crecer con base en el ahorro nacional. Brevemente, se trataría de un desarrollismo de economía abierta, más orientado a la exportación que a la sustitución de importaciones.

¿Cómo lograrlo? A través de un amplio consenso interno “entre los empresarios productivos, los trabajadores, los técnicos del gobierno y las clases medias profesionales; es decir, un acuerdo nacional”. También acá, el nuevo desarrollismo recupera ideas que recuerdan al frustrado Frente Nacional de Arturo Frondizi. Pero, Bresser-Pereyra es más explícito: este consenso permitiría una mejor inserción en la competencia entre Estados nacionales que implica la globalización. Competencia que se daría a través de empresas privadas de capital nacional. El Estado, acrecido en su capacidad institucional, crearía las condiciones que hicieran posible esta concurrencia en los mercados internacionales.

## V

En lo relacionado con la teoría económica, la propuesta de Bresser-Pereyra es más compleja que lo reseñado en la sección anterior. Entre otros aspectos, hemos dejado de lado sus interesantes reflexiones sobre la ‘enfermedad holandesa’ o el equilibrio fiscal. Lo que acá nos interesa son los componentes políticos que, más o menos explícitamente, sostienen toda la formulación del nuevo desarrollismo.

Entre esos componentes, la cuestión del Estado ocupa un lugar destacado. Igual que los desarrollistas de antaño, el Estado es concebido como un ente superior e independiente de las clases. El conocimiento técnico, concentrado en el saber del Estado, tendría la capacidad de garantizar la buena marcha de la economía (Fiori, 2012). Su sola racionalidad sería suficiente para que aglutinara a la Nación, suspendiendo los

intereses fácticos de la sociedad civil. Es decir, un Estado nítidamente diferenciado de la sociedad civil o, si se prefiere, de los intereses de los distintos actores sociales.

Bresser-Pereyra reifica el Estado al reproducir acríticamente el tipo ideal construido por la Ciencia Política europea de post-guerra. Olvida que ese Estado que condujo ‘los treinta gloriosos’ (1945-1975) en Europa, fue un complejo acuerdo interclasista resultado del fortalecimiento de los partidos socialistas y comunistas, de la amenaza de la Unión Soviética y el resurgir simbólico de la idea de nación producto de la Guerra Mundial, entre otros factores, que llevaron a un disciplinamiento temporal del capital. En última instancia, la Europa de esos años, se basó en una configuración política que posibilitó tanto la universalización de los derechos sociales como una fuerte regulación del capital. De más está decir que, apenas cambiaron las condiciones, ese acuerdo desapareció y el Estado abandonó su papel de árbitro entre intereses. La respuesta a las actuales crisis europeas es aleccionadora al respecto.

El acuerdo nacional que pretende el desarrollismo—el de antes y el de ahora—no cuenta con ninguna de las condiciones históricas mencionadas. La alianza de clases propuesta se basa en la existencia de una supuesta burguesía nacional, dispuesta a ceder en sus intereses en aras de una racionalidad nacional de largo plazo. Para el caso argentino—y no sólo para él—, no hay evidencia histórica ni teórica que avale esa afirmación.

Ni durante el desarrollismo clásico los empresarios nacionales aceptaron la regulación estatal más allá de lo concerniente a la protección de sus negocios (Laguado, 2011), ni hay motivo alguno para creer que, actualmente, en situaciones de imbricadas alianzas financieras transnacionales, aparezca esa “burguesía nacional”. Menos aún con un Estado simbólicamente debilitado tras décadas de neoliberalismo. Los conflictos recientes vividos en la Argentina y las decisiones tomadas por sus elites económicas, muestran a las claras la inestabilidad de esas coaliciones.

Tampoco hay argumentos para que los trabajadores se sumen al ‘acuerdo nacional’, cediendo sus demandas en la puja redistributiva, si el Estado no les garantiza la recuperación de sus derechos sociales que, en el caso Argentino, han sido conculcados desde el primer desarrollismo.

Al igual que el anterior, el nuevo desarrollismo reduce los derechos sociales a precondiciones del desarrollo donde, sin duda, la prioridad la tiene éste último. Más aún,

**Atrapados en democracias temerosas del pueblo, las elites estatales modernizadoras estuvieron indefensas ante las presiones de los distintos factores de poder interesados en maximizar la ganancia. Si bien el desarrollismo construyó las primeras burocracias modernas en el continente, en última instancia, careció de dos elementos fundamentales de la ‘estatalidad’**

cuando las empresas nacionales se transforman en agentes privilegiados del desarrollo en la competencia internacional. De plantearse contradicción entre empresarios nacionales y trabajadores, el Estado no debería dudar en apoyar a los primeros. Bresser-Pereyra es coherente con esta idea cuando defiende la flexibilidad laboral aunque reivindique, de pasada, la protección que ofrecen los países del norte de Europa. Pero, como ya se mencionó, este desplazamiento de los derechos sociales al ámbito de la discusión macroeconómica, implica una importante diferencia con los Estados de Bienestar europeos donde éstos se constituyeron en un componente central de la ciudadanía, según la conocida postulación de Thomas Marshall.

Incluso se puede sostener que los neodesarrollistas involucionan respecto a las primeras formulaciones de la década del '50. Estas últimas, al menos, tenían bien presente el tema de la dependencia, aunque una reflexión sobre la distribución mundial del poder debió esperar a los marxistas de la Teoría de la Dependencia. Esos cuestionamientos, Bresser-Pereyra los deja del lado de 'los populismos'.

No queda claro, entonces, en quién se sostendría este Estado fortalecido. O, lo que es lo mismo, para qué se fortalecería, cuáles serían las dimensiones recuperadas, hasta qué punto delegaría a las 'empresas nacionales' la responsabilidad de la competencia entre naciones.

No se trata de menospreciar la importancia que tiene la construcción de una burocracia estatal moderna en los proyectos de transformación nacional. Tampoco, como bien lo señala Bresser-Pereyra, lo importante que es un manejo cuidadoso de las cuentas públicas para evitar el chantaje de los organismos financieros multilaterales.

Visto en perspectiva histórica, uno de los aportes más destacados de los gobiernos desarrollistas, fue su esfuerzo por modernizar el Estado creando instituciones que permitieran cierta racionalidad en la ejecución del presupuesto público. Sin ellas no es posible la autonomía estatal de los poderes fácticos. Y, por demostración a contrario, las épocas de hegemonía neoliberal ejemplificaron fehacientemente los costos que tiene para la soberanía, el endeudamiento incontrolado. Otra vez, la Europa contemporánea nos sirve de ilustración.

Coincidimos, entonces, con los neodesarrollistas en su llamada al fortalecimiento del Estado. Pero diferimos en la concepción del Estado. Por sus raíces institucionalistas, Bresser-Pereyra parece reducirlo al aparato público, olvidando las configuraciones sociales en que éste se sustenta. Como Weber y los institucionalistas, creemos que todo estado moderno descansa en una burocracia racional, sujeta a normas, etc. Pero el Estado, en tanto relación social implica, además, procesos de construcción de hegemonía que trascienden ampliamente la lógica administrativa.

Bresser-Pereyra pone a la Argentina post-crisis como un ejemplo paradigmático del nuevo desarrollismo. Pero el proceso de reconstrucción que comenzó con Néstor Kirchner no se fundamentó en un fortalecimiento del Estado en sus aspectos financieros e institucionales, aunque ambos también estuvieron presentes. La refundación

kirchnerista se basó en la relegitimación del Estado entre los sectores populares, en priorizar la lógica política sobre la económica, cuando fue necesario.

Sin descuidar el manejo cuidadoso de las finanzas públicas –siendo quizás demasiado laxo en la conformación de un cuadro administrativo eficiente- los procesos de racionalización fueron acompañados de importantes procesos de legitimación.

No fue la eficiencia de la institución estatal el eje sobre el que se sustentó el proceso de relegitimación comenzado en 2003, como sugiere Bresser-Pereyra. La estrategia usada en la reconstrucción simbólica de la relación entre Estado y pueblo se sustentó en una amplia interpelección a los sectores subalternos para poner en primer plano sus demandas, junto la noción de derechos sociales de los ciudadanos. La reconstitución de la capacidad de agencia del Estado, no dudó en recurrir a la movilización popular cuando se presentaron conflictos con empresarios –transnacionales o nacionales- u organismos financieros multilaterales.

Exceptuando el manejo responsable del déficit, los demás fenómenos que hemos mencionado estarían, para los neodesarrollistas, muy cercanos a lo que llaman ‘populismo económico’<sup>12</sup>. Olvidan, sin embargo, que estas medidas han permitido recuperar –aún muy tibiamente- el espacio simbólico del Estado y su capacidad de regulación. No se sustentó este proceso en un acuerdo racional

donde los distintos intereses se supeditaron al bien común a mediano plazo enmarcados en un acuerdo desarrollista. Por el contrario, la tramitación desde el Estado de las demandas populares cristalizó, tendencialmente, en una coalición nacional popular. El alcance y la vigencia de esa coalición es un tema que se escapa a este artículo.

## VI

Sin duda existe una tensión entre los procesos de racionalización y de legitimación, siendo ambos necesarios para cualquier proyecto que pretenda instaurar una nueva hegemonía. Pero es indiscutible que, sin la amplia legitimación popular que construyó

**El acuerdo nacional que pretende el desarrollismo –el de antes y el de ahora- no cuenta con ninguna de las condiciones históricas mencionadas. La alianza de clases propuesta se basa en la existencia de una supuesta burguesía nacional, dispuesta a ceder en sus intereses en aras de una racionalidad nacional de largo plazo. Para el caso argentino –y no sólo para él-, no hay evidencia histórica ni teórica que avale esa afirmación.**

12 - Según la argumentación de Bresser-Pereyra el descuento a los acreedores privados en el pago de la deuda externa, la Asignación Universal por Hijo, la reestatización de pensiones y jubilaciones, la moratoria previsional, entre otras medidas, serían claramente populistas.

el proyecto kirchnerista –al menos en su primera etapa-, éste hubiera sido insostenible en el tiempo.

En cambio, el nuevo desarrollismo queda anclado en una vaga ‘coalición nacional desarrollista’, compartiendo con su antecesor la debilidad estructural que lo condenó a ser un proyecto frágil ante las coyunturas internacionales, además de políticamente inestable. La carencia de legitimación que tuvo el desarrollismo de mitad del siglo XX, mermó sensiblemente su capacidad de regulación. Nada indica que, en la actualidad, esa situación haya variado. Igual que entonces, de los invitados al acuerdo desarrollista, sólo quedarían los técnicos del Estado.

Esta situación implicó que el desarrollismo ‘clásico’ sólo pudiera cristalizar en dictaduras militares o gobiernos autoritarios configurando lo que hemos llamado, procesos de modernización sin modernidad política. Afortunadamente esa alternativa no parece viable en los países más grandes de la América Latina contemporánea y, estamos convencidos, tampoco está contemplada en la formulación de Bresser-Pereyra.

Si los neodesarrollistas abandonaran el miedo al populismo –que no es sino otra manera de temor al pueblo- podrían, quizás, estructurar una propuesta económica políticamente viable. Esto implica reconocer que todo pacto con los empresarios nacionales pasa por un disciplinamiento previo del capital y que éste, sólo es posible, con un Estado fuertemente legitimado en procesos de ampliación de la democracia social.

Hasta entonces, el nuevo desarrollismo sólo introduce sofisticación argumentativa en relación a la teoría económica, pero comparte todas las debilidades de su antecesor.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRANO, Carlos (1998). “Desarrollo y desarrollistas”. Prismas. Anuario de Historia Intelectual, No. 2. Universidad Nacional de Quilmes

AYALA, Roberto; REUBEN, Sergio (1996). “Transformaciones en la Política Social y en las Estructuras Sociales Centroamericanas” en Anuario de Estudios Centroamericanos. Costa Rica: Universidad de Costa Rica

BRESSER-PEREYRA, Luis Carlos (2007). “Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo” En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (directores) (2000). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. T. XIII y XIV <http://www.argentina-ree.com/13/13-019.htm>, Ministerio de Relaciones. [Versión electrónica, febrero de 2006]. Consultado en julio de 2006

FIORI, José Luis (2012). “La miseria del ‘nuevo desarrollismo’ ” en La Onda Digital N° 588. <http://www.laondadigital.com/LaOnda/LaOnda/556/B2.htm>

GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas. (2003 [1998]) El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas. Buenos Aires: Ariel Sociedad

GONZÁLEZ, Norberto (2001) “Las ideas motrices de tres procesos de industrialización”. En: Revista de la CEPAL No 75. Santiago: CEPAL, Diciembre de 2001

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2006). “Onganía y el nacionalismo militar en Argentina”. Universitas Humanistica. N° 62. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2° sem.

LAGUADO DUCA, Arturo Claudio (2011). La construcción de la cuestión social: el desarrollismo postperonista. Buenos Aires: Espacio Editorial

NOSIGLIA, Julio E. (1983). El Desarrollismo. Buenos Aires.: CEAL

OSZLAK, Oscar (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. Vol 1, N°3, 2ª ed. Buenos Aires: Estudios Cedes

PREBISCH, Raúl (1962). “Aspectos económicos de la Alianza” en La Alianza para el Progreso. VVAA, México: Novaro

PREBISCH, Raúl (2001) “Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL” por POLLOCK, David, Daniel Kerner y Joseph L. Love. En: Revista de la CEPAL No 75, diciembre, p. 9-23. Santiago: CEPAL

RIST, Gilbert (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madrid: Los libros de la catarata

ROSTOW, Walt Whitman (1963 [1960]). Las etapas del crecimiento económico. México: FCE

SMULOVITZ, Catalina (1998). Oposición y gobierno: los años de Frondizi. Buenos Aires: CEAL

TORRADO, Susana (1992). Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Buenos Aires: Ediciones de la Flor

VERCESI, Alberto (1999). “Entrevista con Rogelio Frigerio” en La doctrina y la política económica del desarrollismo en Argentina. Consultado en noviembre de 2006 en [http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf\\_99/vercesi.pdf](http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf_99/vercesi.pdf)



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

## La relación entre cultura, liderazgo y tecnologías de gestión, después del “big bang” paradigmático

Isidoro Luis Felcman (\*)

### UN POCO DE HISTORIA

Hace unos años atrás, a comienzos de 2009, escribí unos artículos vinculados a un fenómeno socio-económico-político que nos golpeo con fuerza como sociedad y como individuos, muy especialmente a los que nos dedicamos al estudio y la praxis (a veces frustrante) de transformar la realidad desde las organizaciones públicas. Hago referencia al fenómeno de la implosión financiera mundial sucedida en el año 2008.

En aquel momento se me ocurrió denominar a dicho evento/proceso “el big bang paradigmático”, por las implicancias que, lo que fueron en principio solo eventos aparentemente aislados y encapsulados (una nueva baja circunstancial de las bolsas y los mercados), tuvieron luego a nivel de las ideas y fundamentos sobre la economía, la política, la sociedad y también la gestión de lo público. A mi juicio, lo que se estaba allí gestando era un cambio de paradigmas, una nueva forma de ver el mundo.

Unos años más tarde, a mediados de 2011, y después de perfeccionar las ideas originales, tuve la ocasión de publicar el artículo “Nuevos Modelos de Gestión Pública: cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del big bang paradigmático” (artículo incluido en el libro Felcman I., Blutman G. 2011). El libro fue prologado por el Dr. Bernardo Kliksberg, a quien voy a citar textualmente en los próximos párrafos, a manera de introducción, y para desarrollar luego la relevancia que tiene el tema para futuros trabajos de investigación. La cita fue extraída del aludido prólogo.

*En América Latina y en Argentina de los años 90, el pensamiento hegemónico instalado en el poder produjo un gigantesco vaciamiento del Estado. Postulaba, entre otros aspectos, que el Estado deseable era el “Estado mínimo”. Ya previamente la dictadura militar había sostenido como lema “achicar el Estado para agrandar*

(\*) Profesor Titular de Administración Pública FCE-UBA / Director del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino

*la nación”. Lo sucedido no fue sino el reflejo de similares emprendimientos llevados a cabo en varios países del mundo desarrollado entre los años 70 y 90.*

*Así entonces, en los 90 se redujo brutal e indiscriminadamente la planta pública de funcionarios, se dieron incentivos para que se fueran del Estado los más calificados, se privatizó casi todo, desapareció la posibilidad soberana de diseñar políticas económicas, los roles de las políticas públicas fueron minimizados. Los resultados son conocidos. El modelo económico ortodoxo instrumentado hasta sus últimas consecuencias en la Argentina de esa década, convirtiéndola en un “modelo de referencia” para disciplinar a otros países discolos, fue refutado por el único juez inapelable: la realidad.*

*En el país de los 90 la pobreza se triplicó y 8 millones de personas dejaron de ser clase media para transformarse en nuevos pobres. A fines del 2002, el 58% de la población estaba por debajo de la línea de pobreza. Las desigualdades crecieron abruptamente: en 1986 el 10% más rico, tenía 12 veces los ingresos del 10% más pobre; en el 2000, eran 26 veces. En otros países de América Latina las consecuencias del modelo ortodoxo fueron similares. En 1999, el 43.8% de los latinoamericanos eran pobres, en uno de los continentes con más potencial económico del planeta. (Kliksberg B., prólogo op. cit.)*

Pasados algunos meses de la referida publicación, considero interesante avanzar con algunos apuntes para la elaboración de un marco teórico, que luego oriente futuros trabajos de investigación en la materia. Veamos en los próximos párrafos la relevancia del tema y algunas de las principales preguntas problematizantes.

### RELEVANCIA DEL TEMA Y PRINCIPALES PREGUNTAS PROBLEMATIZANTES

Si el mundo creyó que el nuevo paradigma neoliberal y su correspondiente modelo de gestión habían venido para quedarse por centurias (como fue el caso del modelo burocrático-weberiano), grande fue la sorpresa cuando en el año 2008 asistimos a la implosión económico-financiera mundial/global que tuvo lugar a partir de allí y con consecuencias hasta nuestros días.

En virtud de ello, podemos afirmar que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años, y aún vigente, se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado”, comienzan a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir entonces que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso “el big bang paradigmático”.

Se pueden mencionar ilustrativamente algunas reflexiones de aquellos que anticiparon la crisis y luego criticaron al neo-liberalismo una vez producido el estallido. Tal es el caso del premio Nobel Paul Krugman cuando dice: “Yo no estoy a favor de

la intervención del Estado siempre y en todo, pero sí he sido un crítico de la visión extrema del libre mercado... Y sí, esta (crisis) es una reivindicación para aquellos que decimos: “Esperen, el mercado no siempre tiene la razón”. (Krugman P., 2008)

En el mismo sentido anterior, podemos incluir aquí la cita de otro premio Nobel, Joseph Stiglitz, cuando afirma: “El mundo no ha sido piadoso con el neoliberalismo, ese revoltijo de ideas basadas en la concepción fundamentalista de que los mercados se corrigen a sí mismos, asignan los recursos eficientemente y sirven bien al interés público. Ese fundamentalismo del mercado era subyacente al thatcherismo, a la reaganomía y al llamado “consenso de Washington” en pro de la privatización y la liberalización y de que los bancos centrales independientes se centraran exclusivamente en el control de la inflación. Durante un cuarto de siglo, ha habido una pugna entre los países en desarrollo y está claro quiénes han sido los perdedores: los países que aplicaron políticas neoliberales no sólo perdieron la apuesta del crecimiento, sino que, además, cuando sí crecieron, los beneficios fueron a parar desproporcionadamente a quienes se encuentran en la cumbre de la sociedad.” (Stiglitz J., 2009)

En concreto, lo que era aceptado hasta hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma neo-liberal individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del New Public Management (NPM) (Osborne, D. y Gaebler, T., 1994), parece haber estallado y, adoptando la metáfora del big bang, sus diferentes fragmentos giran en el espacio interparadigmático (acéptese esto como una imagen metafórica). Si bien las regularidades históricas permiten predecir que, abandonado un viejo paradigma habitualmente termina consolidándose uno nuevo (Khun T., 1962), difícil es saber al momento qué características va a tener este último

Aún así, y como existen ciertos indicios respecto de los ejes ideológico/conceptuales que están orientando el destino de los mencionados “fragmentos”, la intención de este artículo será explicitarlos y, en lo posible, anticipar la formación de un nuevo paradigma describiendo sus principales características.

**Podemos afirmar que el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse hace ya casi 30 años, y aún vigente, se está resquebrajando. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado”, comienzan a ponerse en duda. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis. Podríamos decir entonces que estamos asistiendo a una ruptura paradigmática; llamaremos a este proceso “el big bang paradigmático”.**

En definitiva, estamos en presencia, en lo público, de un proceso de cambio de paradigmas que, acompañado de un cambio organizacional, requerirá intervenciones, más que nunca, vinculadas con la operación de variables organizacionales de las habitualmente denominadas “soft”: entre ellas, la cultura y el liderazgo.

De allí la pregunta: cuando hablamos de reforma del Estado, ¿estamos frente a un ya recurrente rótulo empleado en cualquier proceso de cambio, o en esta oportunidad la transformación del Estado está asociada a una ruptura paradigmática? En definitiva, lo que vemos asomar de manera incipiente como proceso de cambio ¿es una vieja etiqueta para un nuevo envase? (Felcman I., op cit.)

Hoy día el objeto principal de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia económica contemporánea.

Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes de la discusión. No sucede lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

Este artículo pretende poner en primer plano la idea que la transformación de la gestión pública plantea un desafío clave: la cultura y el liderazgo efectivo son dos ejes de acción a tener en cuenta para garantizar el éxito de emprendimientos transformadores.

Sin embargo, hay algo más. Sostendremos que la transformación no sólo es impulsar nuevos programas de Reforma, sino que, dado que estamos en presencia de un estallido paradigmático, la cuestión es más compleja: no deberíamos estar pensando en Reforma del Estado, sino más bien en Refundación del Estado en base a nuevos paradigmas y modelos organizacionales de gestión pública, acompañados de las tecnologías de gestión pública que sean congruentes con los nuevos modelos.

Desde este marco buscaremos realizar aportes teóricos sobre el rol de la cultura y el liderazgo en el proceso de cambio organizacional en la gestión pública, e intentaremos explorar la idea de que los cambios organizacionales son impulsados por líderes, y que el liderazgo efectivo en procesos de cambio está culturalmente sustentado (culturally endorsed leadership): no hay líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que serán tales en la medida que desarrollen actitudes, habilidades y comportamientos congruentes con la cultura que los sostiene y de la cual emergen (House R. y Javidan M., 2004). Pero también reflexionaremos sobre el rol de los líderes contraculturales, aquellos cuyas características permiten desencadenar procesos de cambio, aun dentro de una cultura organizacional que originalmente no los sustenta y que después los unge como líderes con legitimidad.

En definitiva, congruencia será un concepto clave en el proceso de cambio. En nuestro caso apuntamos a entender las tecnologías de gestión (Suarez, F. y Felcman, I., 1974) como artefactos que se diseñan a partir de un modelo de gestión que les da origen. Por lo tanto, si pensamos en un Estado burocrático-weberiano, tradicional, las tecnologías de gestión utilizadas se utilizarán para automatizar procesos y garantizar la impersonalidad decisoria. Si, en cambio, pensamos en el marco de un modelo de Estado Igualitario y Participativo, las tecnologías de gestión deberán ser congruentes con dicho modelo y diseñarse para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento, asegurar la participación de actores clave en la gestión.

**Este artículo pretende poner en primer plano la idea que la transformación de la gestión pública plantea un desafío clave: la cultura y el liderazgo efectivo son dos ejes de acción a tener en cuenta para garantizar el éxito de emprendimientos transformadores.**

En este contexto de ideas, cultura y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad de los nuevos modelos de gestión pública, que podremos imaginar menos individualistas, menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el *governance* entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado. Cultura y liderazgo deberán ser también congruentes con el modelo de gestión a instalarse.

Aceptando lo anterior, la cuestión que ocupará nuestra atención en próximos puntos es: si estamos frente a un *big bang* paradigmático, y todo indica que el proceso finalizará con la consolidación de un nuevo paradigma, un nuevo modelo organizacional de gestión pública y nuevas tecnologías de gestión pública que hagan posible su instalación efectiva, ¿cuál es el modelo de liderazgo y de cultura organizacional que habrá de asegurar congruencia entre el modelo organizacional y el liderazgo requerido para dicho modelo? Ejemplo: si el modelo organizacional jerárquico (burocrático-weberiano) requiere un líder “administrador” ajustado al cumplimiento de normas y procesos (*stewardship*), y el modelo organizacional individualista (instalado con las reformas neo-liberales de los años 70/80) requiere un líder “emprendedor” (*entrepreneur*), ¿cuál es el líder requerido por el nuevo modelo igualitario-participativo? (Denis, J., Langley, A., y Rouleau, L., 2007).

Las organizaciones públicas donde dichos cambios se produzcan, ¿están en condiciones de soportar culturalmente a dichos líderes? ¿Hay congruencia entre la cultura y el liderazgo requerido para conducir un proceso de cambio como el que imaginamos en la gestión pública?

Extendiendo ahora la idea, será interesante indagar sobre la congruencia entre distintos conceptos clave: contexto, campos paradigmáticos, metáforas, modelos organizacionales de gestión pública, tecnologías de gestión pública, cultura organizacional,

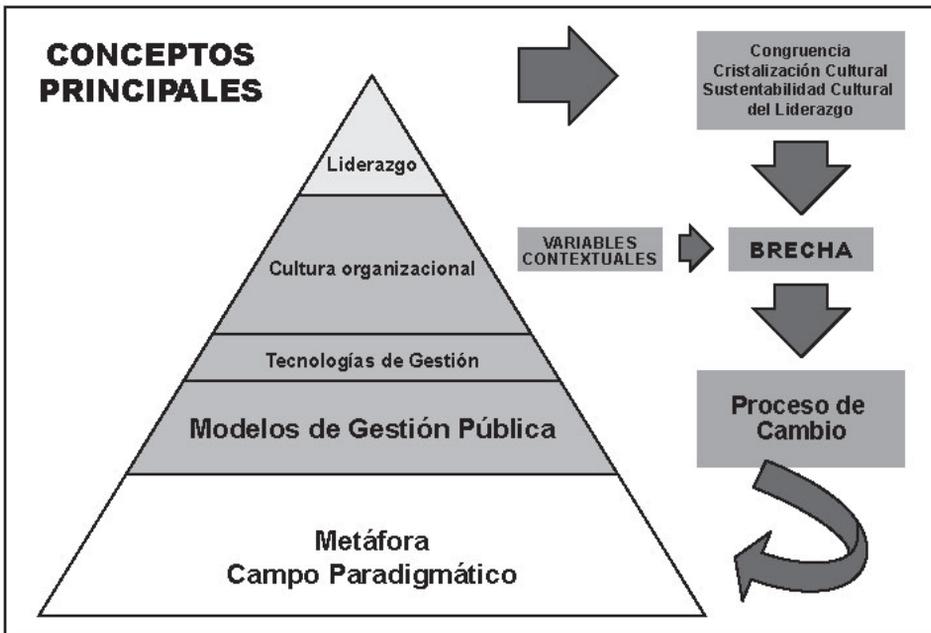
liderazgo, y brecha (entre lo requerido y lo existente; entre lo que se desea lograr y los resultados efectivamente obtenidos).

Pero, así como mencionaremos el concepto de congruencia, instalaremos también la idea de ruptura de la congruencia, fenómeno clave que es desencadenado por los procesos de cambio. Hay momentos en que la cristalización de la congruencia se rompe; ello generalmente sucede cuando los resultados muestran brechas significativas entre lo requerido y lo existente.

### CONGRUENCIA, BRECHA, CAMBIO Y RUPTURA DE LA CONGRUENCIA: ¿HACIA DÓNDE SE ENCAMINAN LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA?

En el marco conceptual que veremos a continuación, se plantean las principales relaciones entre los conceptos señalados más arriba, utilizándose como metáfora la figura de una pirámide, que pretende simbolizar la idea que los niveles superiores son soportados conceptualmente por los inferiores.

Gráfico1



Fuente: Felcman I. elaboración propia

Postularemos entonces que los paradigmas, en el sentido de visión del mundo (Morgan G., 1980), se sintetizan en metáforas destinadas a representarlos. En el gráfico podrá leerse Campo Paradigmático como concepto más apropiado y menos ostentoso que Paradigma; las diferencias entre ambos pueden verse en otra publicación (Felcman I. 2011). Paradigmas y metáforas (Morgan G., 1990) sustentan modelos

de gestión congruentes con tales conceptos, entendiéndose por modelo de gestión aquellos artefactos organizacionales mediante los cuales se combinan de una determinada y particular forma tecnologías de gestión, culturas y liderazgos para satisfacer fines organizacionales. Dichos modelos de gestión generan a su vez tecnologías de gestión congruentes con todos los elementos anteriores y, luego, culturas organizacionales que producen liderazgos culturalmente sustentados (House R., Javidan M., 1994).

Podemos ver a continuación un esquema que presenta una tipología de congruencia entre todos los conceptos antes detallados

Gráfico 2



Fuente: Felcman I. elaboración propia

Por ejemplo, en esta tipología (que sigue los aportes de Hood Ch., 1998; Thompson M, Ellis R., y Wildavsky A., 1990; y Douglas M., 1978) podemos ver que un paradigma weberiano, es congruente con una metáfora que considera a la naturaleza tolerante/perversa y que por ende requiere de regulación (Hood Ch., op. cit), un modelo |

**En este contexto de ideas, cultura y liderazgos parecen ser variables clave en la efectividad de los nuevos modelos de gestión pública, que podremos imaginar menos individualistas, menos jerárquicos y más participativos, que aseguren el governance entre la sociedad civil, el mercado y la defensa del interés público representado por el Estado.**

de gestión jerárquico, tecnologías de gestión burocráticas (de proceso, normativas), culturas organizacionales apáticas y liderazgos administradores.

En el otro extremo aparece el paradigma neo-liberal, cuya metáfora congruente es la mano invisible del mercado, el modelo de gestión individualista, las tecnologías de gestión del NPM, una cultura organizacional exigente y un liderazgo entrepreneur.

En este sentido, se sostendrá que, en la medida que las organizaciones públicas satisfacen de manera prolongada en el tiempo los fines/resultados requeridos (brecha pequeña entre lo requerido y lo existente), los paradigmas, metáforas, modelos de gestión, tecnologías, culturas organizacionales y liderazgos se vuelven congruentes entre sí y se cristalizan, en el sentido de la definición de cultura organizacional desarrollada por (Schein, E., 1970) y (Hofstede, G., 1984).

En cambio, cuando los referidos resultados no satisfacen lo requerido de manera prolongada en el tiempo (brecha amplia), se inician procesos de cambio con trayectorias diversas, y los antes aludidos conceptos se vuelven incongruentes entre sí, realimentando el proceso de cambio con mayor o menor profundidad y alcance.

El contexto juega un rol central en la determinación de la brecha. Allí operan simultáneamente fuerzas socio-económicas globales (económicas, demográficas, sociales, políticas), el sistema político (plataformas y acción de partidos políticos, presión de los ciudadanos, nuevas ideas sobre el rol del Estado y lo público), la toma de decisiones gubernamentales, y ciertos acontecimientos fortuitos (escándalos, desastres, etc.) (Pollit Ch., y Bouckaert G., 1994)

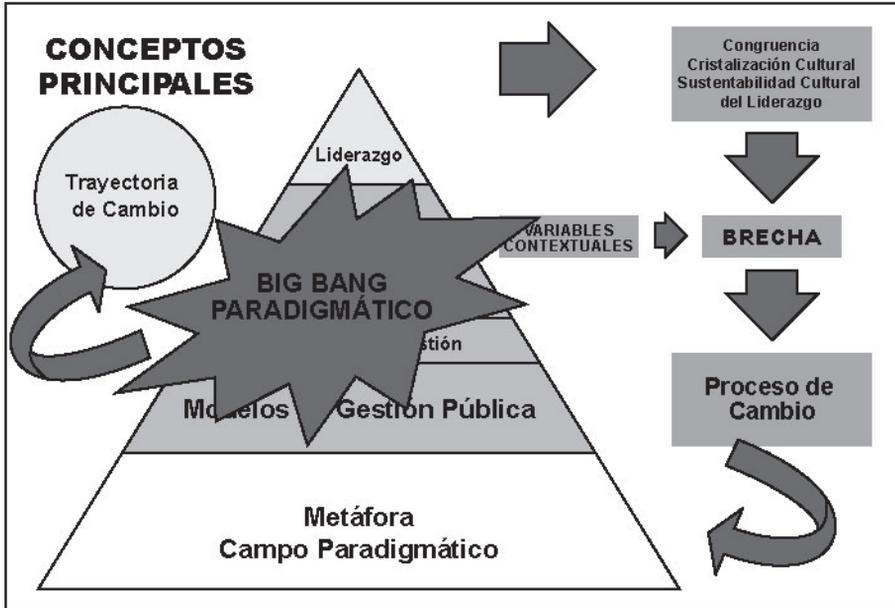
Ese conjunto de elementos contextuales son los que identifican y evalúan la distancia entre la situación existente y la requerida (brecha), generando presión (o no) para reducirla, en el caso que dicha distancia supere el límite de lo social/política/económicamente tolerable. La presión impulsa la necesidad de un cambio y allí se desencadena un proceso con posibilidades de impacto múltiple; algunos procesos comienzan por cambios en las tecnologías de gestión, otros en el liderazgo, otros profundizan la acción y cuestionan los paradigmas vigentes.

Lo que es común a casi todos los procesos de cambio es la ruptura de la congruencia entre algunos o todos los elementos componentes del modelo. El cambio iniciado en la Inglaterra de Margaret Thatcher hacia fines de los años 80, muestra un caso interesante de cuestionamiento paradigmático e instalación de un nuevo paradigma (neo-liberalismo), con sus correspondientes correlatos de congruencia con las tecnologías de gestión del NPM que comenzaron a emplearse a partir de allí.

Un proceso muy particular de cambio es el que se origina en el año 2008 como consecuencia del derrumbe del sistema financiero global y los efectos que aun hoy día pueden observarse de ese mismo fenómeno en el mundo. Lo que hemos dado en denominar “Big Bang Paradigmático”, está generando potenciales trayectorias de cambio

de difícil pronóstico, aun cuando hay corrientes de pensamiento que aventuran algún rumbo para dichas trayectorias. Podemos representar esto en el grafico que sigue

Gráfico 3



Fuente: Felman I. elaboración propia

En este sentido, a partir del big bang paradigmático, hay líneas predominantes de pensamiento que anticipan la emergencia de dos posibles nuevos modelos de gestión pública:

- Aquél en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados. (Frederickson H.G., 2007); (Klikberg B., 2005); (Etzioni A., 1993). Llamaremos a éste el Modelo de Gestión Participativo;
- Aquél que aboga por la refundación del estado weberiano-burocrático en términos de una

Ese conjunto de elementos contextuales son los que identifican y evalúan la distancia entre la situación existente y la requerida (brecha), generando presión (o no) para reducirla, en el caso que dicha distancia supere el límite de lo social/política/económicamente tolerable. La presión impulsa la necesidad de un cambio y allí se desencadena un proceso con posibilidades de impacto múltiple

modernización de sus procesos y modelos de gestión. Calidad total, reingeniería, transparencia y enfoque al cliente son algunos conceptos clave de este enfoque también sintetizado con el rótulo de Modelo Post-Burocrático o Neo-Weberiano (en el gráfico se lee por sus siglas en inglés NWS; new weberian state) (Dunn W. y Miller D., 2007); (Bogason P., 2007).

La clave del Modelo de Gestión Participativo es involucrar a los actores del mercado y la sociedad en la formulación de políticas públicas y la propia gestión. El Estado actúa liderando un proyecto colectivo y convoca a la participación activa que luego genera involucramiento y compromiso, elementos centrales de una visión compartida para lograr efectividad en la implementación de políticas, programas y acciones. Un buen ejemplo de ello lo podemos encontrar en el emprendimiento denominado “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 – Participativo y Federal” que se desarrolló entre los años 2009 y 2011 en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (ver cita en notas bibliográficas)

Por otro lado, el modelo jerárquico-weberiano garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos (Pollit Ch., y Bouckaert G., op. cit.). Pero al mismo tiempo, también deberíamos aceptar que el Estado jerárquico tiene rasgos disfuncionales para una gestión pública efectiva: la gestión formal, la gestión por normas, y la buropatología son algunos buenos ejemplos.

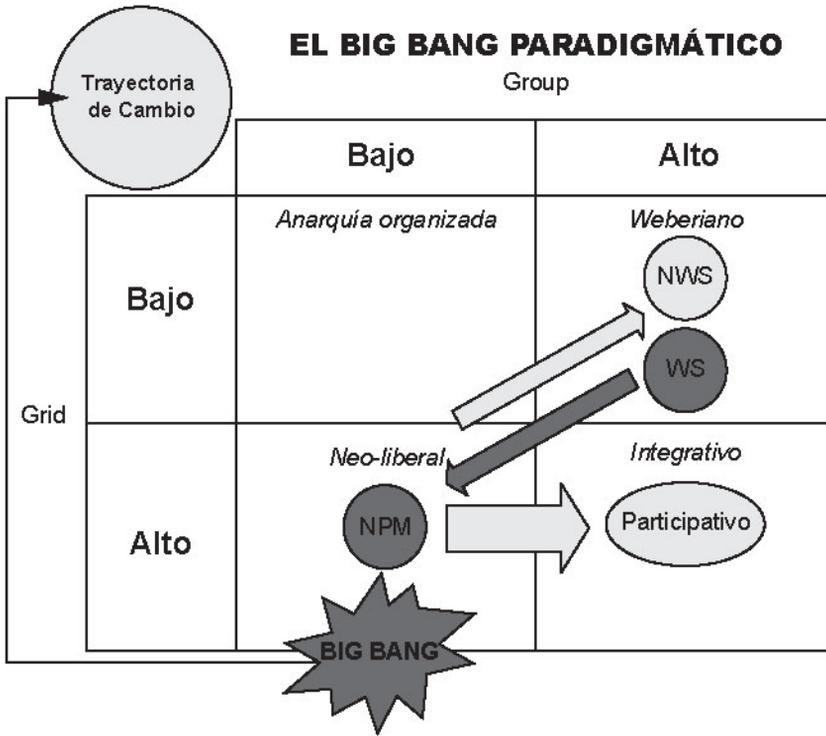
La necesidad de abandonar el modelo jerárquico tradicional con sus disfuncionalidades buropatológicas, la lentitud decisoria y la ineficiencia de sus procesos, terminó provocando la desregulación extrema, la demolición institucional del Estado weberiano y la instalación de un nuevo modelo de gestión pública individualista que, aún teniendo como ventaja el ejercicio de la capacidad de emprendimiento individual, la creatividad y el entrepreneurship, 30 años más tarde termina derrumbándose y arrastrando al abismo a sociedades enteras.

Podemos resumir lo anterior con la pregunta: nuevos modelos de gestión pública después del big bang paradigmático: ¿quo vadis?; y extender este mismo interrogante hacia los modelos de cultura organizacional y liderazgo que garanticen coherencia con estos nuevos potenciales modelos de gestión pública.

Finalmente, pensar la cultura organizacional, el papel de los liderazgos y las nuevas tecnologías de gestión en el ámbito público, todo ello en el marco de un big bang paradigmático, es tratar de comprender el hoy, para poder enfrentar el mañana con mejores perspectivas y miradas que trasciendan el pensamiento tradicional, y permitan la transformación efectiva de las realidades sobre las que nos toca actuar. Un nuevo modelo de gestión pública parece estar emergiendo. Seguramente a ello luego seguirán nuevos modelos de cultura organizacional y liderazgo. Tomemos estas notas

como un ejercicio de imaginación destinado a anticipar ese futuro, dentro del cual seguramente muchos de nosotros estaremos fuertemente involucrados.

Gráfico 4



Fuente: Felcman I. elaboración propia

Finalmente, pensar la cultura organizacional, el papel de los liderazgos y las nuevas tecnologías de gestión en el ámbito público, todo ello en el marco de un big bang paradigmático, es tratar de comprender el hoy, para poder enfrentar el mañana con mejores perspectivas y miradas que trasciendan el pensamiento tradicional, y permitan la transformación efectiva de las realidades sobre las que nos toca actuar. Un nuevo modelo de gestión pública parece estar emergiendo. Seguramente a ello luego seguirán nuevos modelos de cultura organizacional y liderazgo. Tomemos estas notas como un ejercicio de imaginación destinado a anticipar ese futuro, dentro del cual seguramente muchos de nosotros estaremos fuertemente involucrados.

## BIBLIOGRAFIA

- Barzelay, M. (2001) *The new public management*, University of California Press.
- Bogason, P. (2007) *Post Modern Public Administration*, en *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

- Denis, J., Langley, A., y Rouleau, L. (2007) Rethinking leadership in Public Organizations, en *The Oxford Handbook of Public Management*, op. cit.
- Dunn, W. y Miller, D. (2007) A critique of the new public management and the Neo-Weberian State: advancing a critical theory of Administrative Reform, *Public Organization Review*, USA
- Douglas, M. (1978) Cultural Bias, en Douglas, M. In *the Active Voice*, Routledge and Kegan, London 1982.
- Etzioni A., (1993) *The spirit of community*, New York, Crown Publishers.
- Felcman, I., Blutman G. (2011) *Nuevos Modelos de Gestion Publica*, Editorial Temas, Buenos Aires.
- Frederickson H.G. (2007) Whatever happened to public administration?, en *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.
- Hofstede, G. (1984) *Culture's Consequences*, International Differences in Work Related Values, Sage Publications, London.
- House, R. y Javidan, M.(2004) *Overview of Globe*, en *Culture, Leadership and Organizations*, op. cit.
- Hood, Ch.(1998) *The Art of the State*, Oxford University Press, New York.
- Kliksberg, B. (2005) Repensando el Estado para el Desarrollo Social, más allá de dogmas y convencionalismos, artículo incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica))
- Kliksberg, B. (2011) *Escándalos Éticos*, Editorial Temas, Buenos Aires
- Krugman P., (2008) Reportaje en la BBC, Londres
- Kuhn, T.S. (1980) *La estructura de las revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2010) *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Argentino 2010-2020 – Participativo y Federal*, Publicación del citado organismo público.
- Morgan, G. (1990) *Imágenes de la Organización*, Editorial Ra-Ma, Madrid
- Morgan, G. (1980) *Paradigmas, metáforas y resolución de problemas en Teoría de la Organización*, *Administrative Science Quarterly*, Cornell University, New York.
- Osborne, D. y Gaebler, T.(1994) *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector publico*, Paidós, Buenos Aires.
- Pollit, Ch. y Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- Schein, E. (1970) *Organizational Psychology*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.
- Sen, A. y Kliksberg, B. (2011) *Primero la gente, una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Editorial Temas, Buenos Aires.
- Stiglitz Joseph., (2009) Reportaje del diario El País, Madrid.
- Suarez, F. y Felcman, I.(1974) *Tecnología y Organización*, Ed. El Coloquio, Buenos Aires.
- Thompson M., Ellis R., y Wildavsky A., (1990) *Cultural Theory*, Westview Press, San Francisco.

# LA OCUPACIÓN DEL ESTADO Y LAS SUBJETIVIDADES A-ESTATALES

Sebastián Abad y Mariana Cantarelli (\*)

*¿Qué implica ocupar el Estado en una época a-estatal? ¿Con qué recursos simbólicos cuentan hoy los agentes y funcionarios que pretenden habitar el Estado en la Argentina? ¿Qué discursos circulan socialmente sobre el Estado entre los agentes y funcionarios? Estas interrogaciones son parte del libro *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, y el texto a continuación es un fragmento de su primera sección que se concentra en el análisis de algunas condiciones para pensar la ocupación del Estado hoy<sup>2</sup>.*

Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales está organizado a partir de una pregunta: en qué consiste ocupar el Estado cuando éste perdió centralidad, la política está desprestigiada y las identidades partidarias debilitadas. Es decir, cuando los recursos y capacidades político-estatales se redujeron si los comparamos con otras situaciones históricas. Pero pensar esta interrogación también implica pensar la otra cara del mismo problema: como consecuencia de ese proceso de descentralización, hoy escasea el pensamiento estatal sobre la ocupación y sobre la construcción. En rigor, faltan recursos estéticos, organizativos y conceptuales capaces de producir subjetividad estatal. Claro está que esta ausencia no dibuja un destino inevitable, sino una tarea necesaria para los agentes y los funcionarios estatales. Si el pensamiento estatal se debilita sostenidamente, la ocupación demanda su multiplicación. Como se trata de una empresa compleja, no pretendemos ensayar una respuesta en regla. Por el momento, apenas buscamos describir el fenómeno escasez de pensamiento estatal.

(\*) Abad y Cantarelli son docentes en diversas instituciones universitarias: UBA, UNIPE, IUSAM, IUHI, etc. En los últimos diez años han diseñado y coordinado proyectos de capacitación y formación políticas de agentes y funcionarios de la Administración Pública a nivel nacional, provincial y municipal.

1 - Este texto es un fragmento de *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales* publicado en 2010 y re-impreso en 2012 por la Editorial Hydra. [www.hydracapacitacion.com.ar](http://www.hydracapacitacion.com.ar)

2 - Respecto de la segunda parte de *Habitar el Estado*, se trata de la exposición de una serie de herramientas conceptuales para pensar una subjetividad y una ética desde una perspectiva estatal.

Según un principio de la física moderna, dos cuerpos no pueden ocupar el mismo espacio a la vez. Tratándose de política, sucede lo mismo respecto de los territorios. Y la escasez actual de pensamiento estatal (en este caso, en la Argentina) nos recuerda que esta ausencia supone nuevas presencias. En otros términos, en lo que concierne al pensamiento de la ocupación, el triángulo formado por la pérdida de centralidad del Estado, el desprestigio de la política y el debilitamiento de las identidades partidarias da lugar a que los funcionarios y los agentes estatales se piensen y representen bajo formas subjetivas no estatales.

Para ilustrar la complejidad de la cuestión, detengámonos en una anécdota. Durante una jornada de capacitación política de funcionarios municipales en la provincia de Buenos Aires hace más de 8 años, se requirió a éstos que refirieran cuáles eran sus representaciones acerca de sus propias posiciones en el Estado. Se esperaban identificaciones de naturaleza estatal o política tales como: funcionario, empleado del Estado, peronista, radical, agente de la Administración Pública; sin embargo, aparecieron nominaciones de otra estirpe: contribuyente, vecino, consumidor. Las representaciones puestas en juego describían una intensa transformación. ¿Es lo mismo ocupar un espacio en clave de agente estatal o de consumidor? Seguramente no.

Mientras que la primera nominación institucional remite a la instancia de la que ese sujeto es y forma parte, la segunda es una definición a-institucional que se reconoce e inscribe en configuraciones que no son las propias. En efecto, ¿cuál es la dimensión institucional del consumidor? Ninguna. En síntesis, se trata de agentes estatales que pretendían autonominarse con recursos definitivamente a-estatales<sup>3</sup>. Por otra parte, es cierto que la ocupación de un lugar no se reduce a su nominación. Pero también es cierto que no hay ocupación que no requiera de una denominación específica y propia respecto de las situaciones concretas que habita. Parece claro que esta transformación en las representaciones no es un indicador trivial, sino un síntoma de variaciones más generales en las subjetividades de los que ocupamos las instituciones estatales. En definitiva, si nosotros no nos pensamos, otros seguramente nos piensan primero y eso, no hay duda, tiene consecuencias respecto de la ocupación.

Un poco más allá de la anécdota relatada, nos interesa describir ahora tres tipos a-estatales de subjetividad que es posible identificar hoy entre funcionarios y agentes del Estado. Como se trata de una modesta tipología analítica, no pretendemos contener aquí la diversidad del mundo a-estatal. Con esto apenas buscamos señalar algunos rasgos de las formas sociales de sentir, pensar y actuar que crecen cuando decrece el pensamiento estatal.

---

3 - Claro está que la nominación a-institucional no recurre siempre a las mismas estratagemas. En organizaciones educativas y formativas, por ejemplo, el vocabulario vira eminentemente hacia lo “pedagógico”. De esta manera, agentes y funcionarios se piensan según el recorrido que los llevó hasta allí. Entonces, se nominan según el título terciario, de grado o de postgrado de referencia: maestro, profesor, magister, doctor, etc. Por otro lado, cuando la operación se desarrolla en organizaciones con responsabilidades vinculadas con infraestructura, obras públicas, etc., se piensan como técnicos y la fantasía tecnocrática es el norte. De esta manera, una nominación institucional (la pedagógica o la técnica) termina siendo a-institucional en la medida en que no designa lo específico de la ocupación.

## 1. EL HÉROE RESISTENTE

No hay duda de que la resistencia es una estrategia política poderosa en determinadas circunstancias. Al respecto alcanza con recordar la resistencia francesa, peronista o argelina, e imaginar a esos hombres y mujeres que lucharon en condiciones tan duras. Ahora bien, si nos detenemos en la última dictadura en la Argentina, la resistencia también tuvo un venerable lugar. Ante el despliegue del poder terrorista del Estado, se convirtió en un camino difícil en una situación incluso más difícil.

Aun cuando nos hallemos en otro escenario histórico, el arquetipo del héroe resistente sigue despertando adhesiones. Casi treinta años después de finalizada la dictadura militar existen agentes y funcionarios estatales que se siguen identificando como resistentes heroicos de la “opresión estatal”, estructura, obviamente, de la que son parte. Tratándose de actores estatales, esta tensión resulta un problema para la ocupación institucional.

**Casi treinta años después de finalizada la dictadura militar existen agentes y funcionarios estatales que se siguen identificando como resistentes heroicos de la “opresión estatal”, estructura, obviamente, de la que son parte. Tratándose de actores estatales, esta tensión resulta un problema para la ocupación institucional.**

Si situamos este asunto en la Argentina reciente, el problema se explica históricamente. La dictadura 1976/1983 produjo una alteración decisiva en las formas sociales de registrar lo estatal. A partir de entonces, el Estado y sus instituciones fueron percibidos como probables productores de terror. Ni siquiera la experiencia democrática logró desactivar este fantasma que se reforzó entre ciertos sectores de la sociedad civil<sup>4</sup>. Como consecuencia de esto, el Estado quedó impugnado y despreciado como sitio de subjetivación política. Asimismo, esta impugnación colectiva hubiese sido imposible durante gran parte de los siglos XIX y XX cuando -para las más diversas perspectivas ideológicas- la política pasaba por el Estado y esto implicaba una sola cosa: cambiar el mundo, requería tomar el aparato del Estado.

Volvamos sobre el punto en cuestión. En el caso de los agentes y funcionarios estatales, esta percepción es no sólo una variación sociológica sustantiva, sino también un problema político: ¿cómo se ocupa un lugar despreciado y subestimado? Si el Estado todavía es permanentemente vinculado con poderes destructivos, ¿cómo se lo piensa? ¿Cómo se lo habita? Por este camino resulta una tarea imposible. Claro está que ocupar el Estado no implica negar u olvidar lo sucedido durante la última dictadura. Todo

4 - Con esta observación no pretendemos señalar que, a partir de 1983, se hayan desactivado las prácticas estatales en clave de terrorismo instaladas de forma sistemática entre 1976 y 1983. Lo que señalamos atañe a las representaciones sociales en relación con el Estado y sus instituciones. Por eso mismo, lo que buscamos destacar es que el Estado y la sociedad argentina no lograron construir nuevas representaciones acerca de aquel que pudieran dar cuenta de las situaciones estatales bajo el régimen democrático.

lo contrario. Pensar la ocupación estatal después del terrorismo de Estado también exige rastrear los efectos secretos de esa experiencia traumática entre los agentes y funcionarios estatales.

La resistencia puede ser considerada una suerte de solución de compromiso pergeñada en el marco de la traumática dictadura. Al identificar sustancialmente al aparato del Estado con el terrorismo de Estado, habitar esa “monstruosidad” no era una posibilidad entre quienes se empeñaban en tomar distancia de tales prácticas. Entonces, como en un territorio ocupado por un conquistador extranjero y maldito, inevitablemente la resistencia se convirtió, una vez más, en una herramienta política. Si esta operación tenía su racionalidad en un contexto como el de la dictadura 1976/1983, el retorno democrático impuso condiciones nuevas. Sin embargo, al concentrarse en la vieja táctica, la subjetividad resistente olvida la condición histórica determinante sobre la que se apoya. A saber: la pérdida de centralidad del Estado que, asimismo, dibuja otra serie de dificultades y desafíos en relación con la ocupación<sup>5</sup>.

Antes de avanzar en la descripción de la subjetividad resistente, analicemos el contexto histórico moderno en el que se consolida como una estrategia de subjetivación. Como destacamos al comienzo, el resistente re-surge como subjetividad política en un ámbito caracterizado por la centralidad estatal. En un mundo en el que dominaban las instituciones disciplinarias, esta subjetividad buscaba tomar distancia de las normas establecidas. Si esas instituciones producían formas de pensar, sentir y actuar relativamente homogéneas —pensemos, por ejemplo, en los efectivos subjetivos que producían la escuela o el servicio militar obligatorio—, el héroe de la resistencia imaginaba un mundo libre y feliz poblado de diferencias y heterogeneidades. Resistir en condiciones de centralidad estatal implicaba, entonces, intervenir sobre las máquinas homogeneizadoras disciplinarias.

Un poco más allá del contexto histórico, vale detenerse en un sucedáneo contemporáneo del moderno héroe resistente: el defensor de la diversidad y las minorías. A fin de describir este tipo subjetivo, repasemos un argumento ya expuesto. Para el héroe resistente, no hay posibilidad de subjetivación política en el Estado porque éste es pensado como un espacio opresivo. Visto de esta manera, el héroe resistente se constituyó desde afuera y sobre todo en contraposición con ese Estado que era el centro de la vida social hasta hace unos treinta años. La tarea revolucionaria consistía entonces en desarticular esa centralidad y crear otra.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el héroe resistente forma parte del aparato del Estado y cuando es parte de aquello que impugna? ¿Cómo “se enfrenta” desde adentro a lo estatal? Tras la pérdida de centralidad del Estado, la figura del resistente revolucionario desaparece tal cual la conocimos. Adaptado a los nuevos tiempos, el resistente revolucionario se diluye y emerge el defensor de la diversidad. Ya no se trata de

---

5 - Respecto de la persistencia de cierta subjetividad resistente en condiciones post-dictadura, un gran analizador es el discurso de la trinchera que piensa a la ocupación en clave de resistencia militar frente a un orden ilegítimo. Se trata de un discurso más centrado en la desobediencia que en la construcción y la implementación de un proyecto.

un resistente que aspira a la salida revolucionaria como estrategia de construcción política sino de un defensor de los derechos de las minorías. Una vez más, el problema no reside —en el marco de nuestro planteo— en la ideología particularista de los derechos de tal o cual organización de la sociedad civil, sino en su instalación como discurso para pensar la ocupación estatal. Al mismo tiempo, esto no implica que el Estado sea, por definición, adverso a las diferencias y perseguidor sistemático de las minorías. Por el contrario. Significa que si la responsabilidad del Estado es sostener su universalidad política, toda vez que sus agentes y funcionarios se piensan exclusivamente como ideólogos de la diversidad, no están a la altura de la responsabilidad que les toca. ¿Por qué? Porque, por un lado, su tarea no se agota en las problemáticas de las minorías y las diferencias, aunque tampoco se puede desentender de eso; por el otro, porque su tarea reside en la construcción de un universal político, universal que nunca resulta de un algoritmo técnico o de una regla moral. Si la universalidad política es un conjunto de prácticas por las cuales resulta posible asignar un lugar a las demandas particulares que se dan en el marco de una unidad política, este lugar se asigna a través del conflicto, la negociación y la decisión. Por consiguiente, la “solución” técnica de las “distorsiones” de la convivencia es, para el pensamiento político, un sueño eficientista que imagina la vida en común como una agregación de intereses y acaba en pesadilla manipulatoria. Por otro lado, el punto de vista moral sobre la particularidad es el contrario —aunque complementario— del técnico: cree que debe garantizar la pretensión de cada particularidad sin tener en cuenta, por principio, los efectos que la satisfacción de dichas pretensiones tiene sobre la unidad política.

Si pensamos desde la ocupación estatal, colocar la categoría de la diversidad como eje principal resulta insostenible. En primer lugar, porque las condiciones históricas son distintas de las que supone. No es lo mismo enfrentarse a un Estado que ha perdido centralidad que a una estructura que es el cerebro y el corazón de la vida social. En este sentido, la amenaza totalitaria no parece ser el riesgo del siglo XXI, al menos, respecto de la situación que estamos considerando. Más bien, nuestro malestar está mucho más cerca de la fragmentación social. Por eso mismo, ocupar el Estado también exige pensar al pie de estas nuevas circunstancias. En segundo lugar, una subjetividad concentrada únicamente en la diversidad no resulta una vía adecuada para la construcción política estatal en la medida en que se desentiende de su responsabilidad específica en relación con la construcción de lo común. En síntesis, ¿cómo producir un universal político con

**Para el héroe resistente, no hay posibilidad de subjetivación política en el Estado porque éste es pensado como un espacio opresivo. Visto de esta manera, el héroe resistente se constituyó desde afuera y sobre todo en contraposición con ese Estado que era el centro de la vida social hasta hace unos treinta años. La tarea revolucionaria consistía entonces en desarticular esa centralidad y crear otra.**

el lenguaje de la diversidad? ¿En qué medida el discurso de las minorías puede dar cuenta de lo común?

### 2. EL YUPPIE ESTATAL<sup>6</sup>

Es innegable que la década neoliberal dejó sus efectos en la Argentina. Además de la exclusión social, se extendió una subjetividad que parecía exclusiva de otro tipo de territorios. La difusión de esas formas de pensar, sentir y actuar sociales implicó la instalación de la utopía técnica de la empresa como lenguaje de la época. A partir de entonces, categorías tales como gasto político, ahorro presupuestario y eficiencia se convirtieron en términos cotidianos.

Ahora bien, ¿qué consecuencias tuvo la instalación de la utopía técnica de la empresa como sentido común? A nivel general, implicó una variación cardinal en el modelo de organización social. Si pensamos en los siglos XIX y XX, las instituciones disciplinarias eran el paradigma de la construcción política. Para algunos, la familia encarnaba la quintaesencia de la vida institucional; para otros, el partido o el sindicato. Para los movimientos anti-institucionales de los 60, la tarea consistía en destruir las instituciones disciplinarias para luego construir otras. En el fondo de cada una de esas representaciones, dirían los psicoanalistas, estaba el padre. Es decir, el Estado. Todas las instituciones querían ser el Estado y de algún modo lo eran porque buscaban producir, en escala, una dimensión común. Por otra parte, en ese universo social, la subjetividad de los funcionarios y los agentes del Estado era institucional en la medida en que estaba marcada por la pertenencia y la identificación con tal o cual institución (secretaría, dirección, municipio, legislatura, universidad, etc.).

Si pensar desde las instituciones estatales producía un tipo de subjetividad, pensar desde la empresa produce decididamente otra. La instalación de la utopía de la empresa consiste en ese cambio de perspectiva. Transmutados en medida de todas las cosas, los criterios empresariales se convirtieron en la clave de la ocupación institucional, inclusive de la estatal. Entonces, el principio político de lo común quedó subordinado al de la ganancia máxima. Si en la dinámica de la empresa esta subordinación es la racionalidad misma, no sucede así en el Estado. Por otra parte, instalado como el criterio excluyente de la ocupación estatal, el management empresarial requería de una subjetividad afín. En definitiva, cuando la empresa se convirtió en el paradigma de funcionamiento social, sus cuadros técnicos no tardaron en transformarse en el modelo a seguir. Así las cosas, las escuelas de negocios y las universidades privadas buscaron sustituir a los partidos políticos en el abastecimiento de los nuevos CEOs del aparato estatal.

---

6 - Un par de precisiones terminológicas respecto de la figura del yuppie estatal. Primero, el término yuppie se construye como acróstico del apelativo young urban professional, es decir: joven profesional urbano. En segundo lugar, y este punto es el central respecto de la caracterización que sigue, cuando pensamos en esta figura no estamos pensando en modo alguno en el gerente de las empresas del Estado, perfil fundamental y pieza clave para la ocupación de las empresas estatales.

Es sabido que en la utopía de la empresa los funcionarios estatales son yuppies. En la medida en que el Estado es concebido como una empresa, su buena ocupación requiere ante todo de procedimientos de marketing y operaciones gerenciales. La mala ocupación queda, a la sazón, del lado de la política, y gasto político es el nombre con que la subjetividad gerencial bautiza la maldad en cuestión. Para esta subjetividad, la actividad política es superflua. Y a lo superfluo no cabe fomentarlo.

La ocupación del Estado en clave yuppie introduce una variación decisiva en el estatuto de la política: ésta deja de ser, como sostenía Max Weber, el espacio necesario para la creación de liderazgos (pero también la sal de la vida en común) y comienza a ser percibida como una dimensión inútil de la actividad estatal. No hay dudas de que esta variación tiene su historia en la Argentina. Por un lado, la primera decepción democrática post-1989. Tras el estallido económico y financiero del gobierno radical, se impone la idea de que la democracia no lo puede todo. Asimismo, este duro golpe fue la superficie de emergencia de otros discursos sobre el Estado y la política. Si la democracia alfonsinista finalmente fue derrotada antes por razones económicas que políticas, el cuadro de situación exigía nuevas estrategias. Entre otros factores, porque la desestabilización no había sido consecuencia —como se esperaba en función de la historia del siglo XX— de un suceso eminentemente político. La economía, esta vez, era la gran protagonista de la historia. Por otro lado, el procesamiento de la dolorosa derrota reclamaba de una nueva interpretación. Si el fracaso era económico, su superación también debía serla. En las huellas traumáticas de la hiperinflación, se filtró el discurso yuppie de la ocupación<sup>7</sup>. ¿Quién podía ser, entonces, el mejor capitán de tormenta? ¿Quién si no un eficiente “técnico” estatal?

**Cuando la empresa se convirtió en el paradigma de funcionamiento social, sus cuadros técnicos no tardaron en transformarse en el modelo a seguir. Así las cosas, las escuelas de negocios y las universidades privadas buscaron sustituir a los partidos políticos en el abastecimiento de los nuevos CEOs del aparato estatal.**

Si una cara del proceso fue la aceptación social del management privado como pensamiento político, la otra fue la transformación de la política en mero gasto. Cuando sostenemos esto, no estamos pensando en variables de naturaleza objetiva (si se redujo o no el presupuesto dedicado a los partidos políticos, por ejemplo), sino en un tipo subjetivo que produjo esa experiencia un poco más allá de los expertos y especialistas neoliberales. A partir de entonces, la política perdió su dignidad y empezó a

7 - Pensar las condiciones generales de instalación del management estatal, y muy especialmente el consenso inicial respecto de la Ley de Convertibilidad y el programa económico del primer gobierno de Carlos Menem, resulta imposible por fuera de los efectos subjetivos, además de los sociales y económicos, que produjo la hiperinflación. Tras la caótica inestabilidad de 1989, el 1 a 1 fue vivido —fundamentalmente por los sectores altos y medios de la sociedad argentina— como el proceso de estabilización después de la gran catástrofe.

ser visualizada como un derroche nefasto. Más precisamente, como la estrategia de financiamiento de un grupo corporativo: la clase política. Si en determinados contextos la aprobación social de este análisis hubiese sido imposible, aquella situación política parecía un buen momento para que eso sucediera, y finalmente sucedió.

En relación con los agentes y funcionarios estatales, la instalación de la subjetividad yuppie como lenguaje implicó la preponderancia de sus categorías en el centro mismo del lenguaje estatal, lo cual no es un aporte. Por ejemplo: si la tarea de la política es la producción de lo común, la categoría de eficiencia dice poco sobre el modo de llevar a cabo tal tarea. En otros términos, ¿por qué ahorrar (subejecutar) el presupuesto sanitario puede ser un criterio de ocupación cuando crece la exclusión social (e inclusive cuando no crece)? ¿Por qué ahorrar (subejecutar) una partida de un ministerio público si los índices de repitencia se multiplican? Mientras que para una subjetividad estatal estas opciones resultan impensables, para un yuppie estatal son una posibilidad en el horizonte. En rigor, la fantasía del ahorro es constitutiva de la utopía de la empresa porque, por definición, está concentrada en las cuentas. Ahora bien, ¿cómo sería posible ocupar el espacio estatal si se lo imagina como una empresa?

### 3. EL ASAMBLEÍSTA DELIBERATIVO

Para muchos, la crisis de 1989 fue fundamentalmente económica y financiera pero, en la medida en que desestabilizó al primer gobierno democrático de la transición, adquirió un costado político. Después del primer gran tropiezo, la democracia exponía sus límites y debilidades. Para entonces, surgieron –casi en paralelo– dos discursos que ensayaron diversos balances y lecturas sobre la etapa iniciada pero también sobre la necesidad de redefinir la relación con el Estado y la política a la luz de lo sucedido. Por un lado, el discurso yuppie. Por otro, asomó un discurso a-institucional que terminó de consolidarse de la mano de los sucesos desencadenados tras el estallido de 2001 y que nutrió, con dudoso sustento y contenido, a buena parte de las subjetividades “políticas” de una generación constituida enteramente en la arena democrática.

No resulta sencillo desentrañar las operaciones de este discurso a-institucional sin considerar su curso de emergencia y despliegue. Tanto las crisis de 1989 y de 2001 como la experiencia menemista abonaron secretamente la tierra para ese cultivo. Pensemos, por ejemplo, en las expectativas que generó el retorno democrático entre los distintos grupos sociales y políticos de nuestro país. Los masivos cierres de campaña y las millonarias afiliaciones a los partidos políticos son apenas un par de indicadores de la transferencia social con el sistema democrático, del entusiasmo que éste supo despertar. Al respecto, no había duda: con la democracia alcanzaba, o al menos, tenía que alcanzar luego de tanta catástrofe. Después la cosa tomó otro rumbo porque, se sabe, las expectativas que se desentienden de sus condiciones efectivas son –por definición– defraudadas. Y esto sucede en mayor medida cuando se le atribuyen a una institución todas las repuestas ante un sinfín de problemas en un escenario complejo.

Tal vez porque el punto de partida estuvo poblado de esperanzas excesivas, las caídas resultaron más espectaculares y dolorosas.

Además de las crisis económico-financieras, los conflictos político-militares tiñeron la transición. Pero es muy posible que lo que marcó a fuego este proceso haya sido un factor imprevisto: si esperábamos desajustes económicos y hasta complejas intervenciones militares en el marco de la joven democracia, no imaginábamos que la impugnación social de la actividad política se transformara en un subproducto del proceso iniciado en 1983. O en términos menos metafóricos, el entusiasmo político acumulado comenzó a diluirse al ritmo de un cúmulo de acusaciones contra la “clase política” que, si bien muchas veces tuvieron su asidero (corrupción, deslealtad, entrega del patrimonio nacional, privatizaciones fraudulentas, ausencia de programa, etc.), también produjeron su envés o espejo complementario en la sociedad civil: falta de participación, demandas irrestrictas, silencios inadmisibles, desafiliación política, ausencia de organización, etc. En este escenario realmente inesperado, inclusive para los testigos pesimistas del retorno democrático de 1983, surgió y se consolidó una serie de discursos que hace del Estado sus instituciones, así como de la política y los partidos, su objeto privilegiado de denuncia y crítica. Entre ellos, el del asambleísta deliberativo reciclado en el marco de la crisis de 2001.

**El entusiasmo político acumulado comenzó a diluirse al ritmo de un cúmulo de acusaciones contra la “clase política” que, si bien muchas veces tuvieron su asidero (corrupción, deslealtad, entrega del patrimonio nacional, privatizaciones fraudulentas, ausencia de programa, etc.), también produjeron su envés o espejo complementario en la sociedad civil: falta de participación, demandas irrestrictas, silencios inadmisibles, desafiliación política, ausencia de organización, etc.**

Tras el estallido, emergieron dispositivos colectivos que buscaron procesar la gravosa experiencia de desarticulación. Entre ellos, la asamblea cacerolera de vecinos tuvo un espacio relevante por algún tiempo. No nos interesa registrar aquí el devenir de estas singulares asambleas sino subrayar que esa subjetividad se volvió un tipo social disponible para estar en las más heterogéneas situaciones institucionales, inclusive las estatales.

En tanto y en cuanto la subjetividad cacerolera es hija del grito que se vayan todos, imagina la ocupación del Estado y sus instituciones en dos tiempos: si el primero es el momento de la impugnación de la autoridad estatal por hegemónica y hasta autoritaria, pero sobre todo por vertical, el segundo consiste en la apertura del momento deliberativo y consultivo. Respecto de las consecuencias de la apertura sin cierre sobre la autoridad estatal, más aun cuando el Estado ha perdido centralidad, piensa poco. En definitiva, la subjetividad cacerolera es un intento de decidir en qué momento debe

verificarse el principio democrático de la mayoría y de la legitimación última de las normas en el pueblo. Sin embargo, por querer ser fiel –a su manera: cuando quiere y como quiere– a ese principio, el caceroero debe constituirse en una suerte de agente jacobino que sabe lo que es la virtud y se siente ejecutor –sin ninguna mediación representativa– de la voluntad popular. Aquí reside su fuerza romántica y, al mismo tiempo, la explicación de su fracaso.

No pretendemos impugnar con esta caracterización la importancia de las asambleas de vecinos como respuesta a una situación extraordinaria. Más bien buscamos destacar su inviabilidad e impertinencia como recurso en relación con la ocupación del Estado y sus instituciones, máxime en circunstancias tan inestables como las post-2001. En efecto, ¿cómo se podría ocupar una institución del Estado, por ejemplo, una secretaría del Ministerio de Educación o una dirección del de Desarrollo Social, incluso si solamente consideramos la variable escala, con las operaciones y los procedimientos asamblearios de un grupo minúsculo de vecinos autoconvocados? ¿Podría imaginar alguna persona u organización con experiencia de gestión estatal o comunitaria que esa transposición es una posibilidad atendible? Por último, ¿es dable pensar seriamente una construcción política, un proyecto, un armado independientemente de su escala en una coyuntura cualquiera?

\* \* \*

Para resumir los discursos y subjetividades a-estatales en relación con la ocupación del Estado y sus instituciones, recordemos la anécdota expuesta al comienzo. A la luz de la caracterización de estas figuras resulta esperable que agentes y funcionarios se representen a sí mismos a partir de semblantes tales como contribuyente, vecino, consumidor y no en tanto que funcionario, empleado del Estado, peronista, radical, agente de la Administración Pública, nominaciones mucho más embarazosas que carecen de prestigio social.

Sin embargo, la nominación en clave a-estatal también tiene un costo subjetivo enorme. Esto obedece a que no es capaz de dar cuenta del problema de la ocupación porque desprecia el espacio que tiene que habitar. Pero es justamente este desprecio lo que provoca parte del malestar y sufrimiento. Más allá de las diferencias internas del mundo a-estatal, la ocupación queda negada como problema en las figuras caracterizadas. En un caso (los del héroe y el asambleísta) porque se supone una regla moral que zanjaría el problema. En el otro (el del yuppie), porque se sostiene una ideología que postula la existencia de un procedimiento técnico para todos y cada uno de los problemas.

De esta manera, la especificidad desaparece y el habitante estatal se debilita porque no hay lugar para la ocupación activa en la negación o el desprecio. En este escenario, se nos impone una pregunta: ¿quiénes, si no los agentes y funcionarios del Estado, podrían estar dispuestos a construir una subjetividad, un discurso, una máscara adecuados para ocupar su territorio?

# CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA FORMACIÓN PARA EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO

## Capacidades políticas y estatales al servicio de un Proyecto de Nación

Claudia Bernazza(\*) - María Celeste de Pascual(\*\*)

### PRESENTACIÓN

A lo largo de los últimos cincuenta años, la preocupación por la formación de cuadros ha atravesado a todas las fuerzas populares. Esta preocupación también ha sido largamente expresada en el ámbito de la administración estatal, necesitada de equipos capaces de resolver los retos de la gestión pública.

Sin embargo, al rastrear las iniciativas y acciones que se llevaron adelante en la materia hasta la crisis del 2001, encontramos más búsquedas que certezas, programas interrumpidos y capacitaciones “desde afuera” diseñadas para la reforma del Estado y la suplantación de contenidos políticos por conocimientos del campo administrativo y económico.

Hoy, en un contexto de recuperación de roles estatales, emergen propuestas para la formación de cuadros directivos y equipos de gestión desde una perspectiva diferente. La irrupción de la política como voluntad de gobierno a partir del año 2003 y la definición de proyectos y planes estratégicos para instaurar un modelo económico y social con fuerte énfasis en la inclusión y el mercado interno resignifica al propio Estado y, por lo tanto, a su funcionariado.

Hoy, a partir de una clara ruptura con las concepciones dominantes en los 90, el rol del Estado y sus funcionarios se está redefiniendo. Y esta batalla por el sentido de lo público se libra muy especialmente en el campo de la formación de dirigentes políticos y agentes estatales.

Para comprender esta irrupción de nuevos objetivos y contenidos de formación, recorreremos las iniciativas previas en la materia. El recorrido que realizaremos, tanto

(\*) Ingeniera agrónoma. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Integrante del Consejo de Expertos en Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Asesora de la Unidad Ministro, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

(\*\*) Lic. en Ciencia Política (UBA). Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO, Argentina).

en el campo político y social como en el ámbito estatal, no refiere a la educación formal y su desarrollo en los últimos años, período en el que pasa a ocupar un lugar relevante de la agenda. Sobre este tema, solamente diremos que el sistema educativo ha desplegado estrategias para la finalización de estudios primarios y secundarios en una escala sin precedentes en nuestra historia reciente. Del mismo modo, el apoyo a la investigación científica y la creación de nuevas universidades le han dado al sistema universitario una vigorosa presencia en todo el territorio nacional. Este sistema recibe hoy a un sinnúmero de compatriotas que no pudieron ejercer su derecho a la educación bajo el enfoque excluyente de los noventa. En alguna de las nuevas universidades, el 80% de su población estudiantil es primera generación de universitarios<sup>1</sup>.

Si bien estas novedades impactan directamente en el tema que nos ocupa, este artículo se centrará en las iniciativas para la formación de cuadros dirigenciales y gestores públicos que se realizan por fuera del sistema educativo formal.

### LA FORMACIÓN DE CUADROS POLÍTICOS Y AGENTES PÚBLICOS DURANTE EL SIGLO XX

Los movimientos y partidos populares se ocuparon, en los intersticios de las luchas que libraron, de la formación de sus dirigentes y cuadros de conducción, a partir de una clara conciencia de las destrezas que se necesitaban para orientar y conducir el proyecto que los animaba.

El radicalismo, desde su fundación en 1891, se enfrentó con claridad y firmeza al régimen de la oligarquía. Desde sus orígenes, intentó suplantarlo un sistema político excluyente por otro de participación ampliada que permitiera la incorporación de una incipiente clase media. Entre las estrategias puestas en juego para lograrlo, nos interesa comentar la que convirtió a esta fuerza política en un movimiento de masas. Norberto Galasso explica el método “pedagógico” del período yrigoyenista: “Algún día habrá que rastrear en memorias, recuerdos, declaraciones, para explicarse el milagro de construcción política alcanzado por Don Hipólito. Carece de los medios que normalmente utilizan los líderes para granjearse la confianza del pueblo, para influirlo ideológicamente... Su sistema es altamente primitivo y se lo ha calificado “de oreja a oreja”. Convince a determinados hombres, les habla paternamente, les insufla una mística especial y luego los envía a una provincia, a una ciudad, con precisas instrucciones para moverse según las particularidades del terreno, especialmente en cuanto a las tradiciones políticas con las cuales hay que entroncar.” (Galasso, 2001: 7- 8)

Contemporáneamente, el socialismo elaboró su pensamiento político analizando la realidad nacional y latinoamericana a partir principios y conceptos fraguados en otras latitudes. Este procesamiento desembocó en un lenguaje complejo y de difícil decodificación con el que se divulgaron ideas y propuestas especialmente a través del

---

1 - Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), según datos del Consejo Interuniversitario Nacional, Boletín N° 42. Disponible en [http://www.cin.edu.ar/boletin42/boletin42\\_9.html](http://www.cin.edu.ar/boletin42/boletin42_9.html)

periódico La Vanguardia. En los albores del siglo XX, el socialismo también actuó a través de organizaciones sociales y sindicales.

Con estas estrategias, se apostaba a una educación – acción que “iluminara” al obrero y le permitiera liberarse del yugo opresor. Este enfoque iluminista coincidía, seguramente sin proponérselo, con el enfoque pedagógico normalista y disciplinador del sistema que se combatía: “Justo confiaba en que la lucha socialista condujera a una transformación del capitalismo a través de la construcción de “una contra sociedad” ... por la acción concurrente y transformadora de la lucha gremial y del cooperativismo como acción económica de los trabajadores, de las bibliotecas socialistas para la formación política y ciudadana y de la participación política electoral y parlamentaria...” (Graciano, 2010: 8 - 9). Mientras en nuestros países el pensamiento de izquierda no pudo superar esta contradicción, la revolución soviética hacía emerger pedagogos de la talla de Antón Makarenko, capaz de proponer sistemas claramente disruptivos. Su obra no fue conocida ni divulgada en nuestro país<sup>2</sup>.

Con la irrupción del peronismo, el quiebre con el enfoque pedagógico precedente se expresó en la contundente y provocadora consigna “Alpargatas sí, libros no”, la que convocaba a repudiar la formación impartida por las elites dominantes en contra de los trabajadores y los sectores empobrecidos. El trabajo sería la escuela, y por lo tanto, la fuente de los nuevos principios, contenidos y banderas a defender.

Este movimiento político, abrevando en las denuncias y estudios que producía el grupo FORJA, se enfrentó al desafío de elaborar un pensamiento situado y propio que pudiera sintetizarse en conceptos memorizables para una población mayoritariamente analfabeta. La radio sería el medio de comunicación preferente en una carrera vertiginosa contra el tiempo y la cultura dominante.

Preocupado por la herencia de su proyecto, Perón pone en marcha en 1951 la Escuela Superior Peronista como espacio para desarrollar una concepción doctrinaria y preparar cuadros dirigenciales. Alejándose de los modelos académicos vigentes en el período, el conocimiento a difundir debía dialogar con la acción. En la clase inaugural de la institución expresa que “la acción está siempre por sobre la concepción, porque en este tipo de preparación de multitudes lo que hay que presentar en un punto de partida es una unidad de concepción, para que esa unidad de concepción, consecuente en

**Hoy, a partir de una clara ruptura con las concepciones dominantes en los 90, el rol del Estado y sus funcionarios se está redefiniendo. Y esta batalla por el sentido de lo público se libra muy especialmente en el campo de la formación de dirigentes políticos y agentes estatales.**

2 - Para conocer la obra de este autor, se recomienda la lectura de Poema pedagógico. Disponible en <http://frentepopular.files.wordpress.com/2009/11/poemapedagogico.pdf>

la marcha del tiempo, vaya realizándose como absoluta unidad de acción. Solamente así es posible vencer en los grandes movimientos colectivos.” (Perón, 1952b: 4)

En la organicidad que buscó darle al movimiento, la Escuela Superior Peronista debía cumplir cuatro objetivos fundamentales: “en primer lugar, es función y es misión fundamental de la Escuela desarrollar y mantener al día la doctrina. En segundo término, es su misión inculcarla y unificarla en la masa. En tercer lugar, debe formar los cuadros justicialistas. Y en cuarto lugar, debe capacitar la conducción. Vale decir, trabajar para la formación de los conductores del Movimiento.” (Perón, 1952b: 5)

En esta etapa, el ámbito de la administración pública fue escenario de una preocupación orientada en el mismo sentido: había que formar a los funcionarios públicos, los que muchas veces privilegiaban las reglas institucionales preestablecidas por sobre el proyecto de quien gobernaba.

En su “Discurso acerca de los deberes y obligaciones de los funcionarios gubernamentales”, Perón expresaba que la organización del Gobierno y del Estado sólo puede alcanzarse cuando existe una doctrina que orienta los destinos de la Nación. Pero para que esa doctrina se exprese “no puede haber un funcionario de ninguna categoría ni un empleado destinado al servicio de la Nación que no piense estrechamente dentro de la doctrina nacional, porque él es el ejecutor directo de esa doctrina.” (Perón, 1952a: 6)

Para construir una organización estatal al servicio de un proyecto de Nación, Perón apuesta a la capacitación en servicio: “el ideal sería que cada funcionario público se convierta en un maestro para enseñarle a los demás lo que él sabe y para darle también al alma de los demás lo que él tiene de calificado en su propia alma, educarlo e instruirlo en la función.” (Perón, 1952a: 10 - 11)

La interrupción de su gobierno por parte de fuerzas de cuño conservador, así como la violencia del golpe perpetrado, abortaron estas iniciativas. La formación de cuadros se trasladó a la vida gremial y a los focos de resistencia popular, mientras la formación para la función pública fue retomada como política orgánica recién en 1973.

En los años subsiguientes, la Acción Católica ocupó un lugar relevante en materia de formación de cuadros dirigenciales, los que en general surgían de familias de clases acomodadas vinculadas a la Iglesia. Sin embargo, las transformaciones culturales y las luchas populares en toda la región dieron lugar, años más tarde, al surgimiento del Movimiento de Sacerdotes del Tercer Mundo, los que pudieron esbozar una teología y una pedagogía liberadora de los mandatos dominantes. Durante las décadas del 60 y 70, este movimiento organizó y formó comunidades de base en barriadas urbanas y en el ámbito rural a partir de un enfoque pedagógico conocido como pedagogía de la liberación. En 1970, en el comunicado del Tercer Encuentro Nacional del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo<sup>3</sup>, sus fundadores expresan: “Hicimos nuestra op-

---

3 - Comunicado del Tercer Encuentro Nacional del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, Santa Fe, 1 y 2 de mayo de 1970.

ción por un ‘socialismo latinoamericano’ que implica necesariamente la socialización de los medios de producción, del poder económico y político y de la cultura... En la Argentina constatamos que la experiencia peronista y la larga fidelidad de las masas al movimiento peronista constituyen un elemento clave en la incorporación de nuestro pueblo a dicho proceso revolucionario... Creemos que el reconocimiento de este hecho por parte de todas las fuerzas revolucionarias ayudará a concretar la unidad de todos los que luchan por la Liberación Nacional” (Mangione, 2004: 16). La Acción Católica y la catequesis impartida en las parroquias fueron alcanzadas en muchos casos por estas opciones que realizaban sus pastores, lo que promovió un fuerte compromiso con la realidad social y política de la Argentina en toda una generación de dirigentes.

**Los movimientos y partidos populares se ocuparon, en los intersticios de las luchas que libraron, de la formación de sus dirigentes y cuadros de conducción, a partir de una clara conciencia de las destrezas que se necesitaban para orientar y conducir el proyecto que los animaba.**

La Campaña Nacional de Alfabetización de Cuba, que redujo el analfabetismo de un 20 a un 3,9 % entre 1959 y 1961, la formación de funcionarios de la revolución llevada adelante por Ernesto “Che” Guevara como ministro y presidente de la banca estatal, así como la vasta obra alfabetizadora del pedagogo brasileño Paulo Freire colaboraban con este clima de época. A principios de los setenta, podía asegurarse que se había dejado definitivamente de lado una praxis educativa ajena a las condiciones políticas.

La experiencia del tercer gobierno peronista participó de ese clima cultural. En 1973, José Alburquerque y un grupo de militantes del peronismo, junto a profesionales vinculados a la comunicación y la publicidad, crea los Equipos de Difusión, un equipo político-técnico destinado a difundir los logros y alcances del movimiento nacional. En el ámbito público, el Instituto Nacional de la Administración Pública, creado en febrero de 1973 a instancias de UPCN y del gobierno de facto saliente, reorienta sus programas para adecuarlos al Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977 (Bernazza, 2006: 128). Pero estos esfuerzos por conjugar proyecto de gobierno y gestión administrativa sufren una abrupta interrupción con la instauración del gobierno de facto de 1976 y la desaparición o el exilio de sus mentores. Sectores sociales, gremiales y eclesiásticos acompañaron el disciplinamiento social y el terrorismo de Estado que modificarían el clima cultural imperante en los tempranos 70.

La democracia emergente en 1983 retoma la iniciativa en materia de formación de dirigentes y funcionarios. Sin embargo, los esfuerzos se vuelven divergentes: la formación del funcionariado se focaliza en temas de índole administrativa con independencia de posturas políticas partidarias (Negri, 2005: 4), mientras la formación de cuadros políticos queda relegada por la crisis de representación. La Escuela Nacional de Gobierno fundada en 1991 con la idea de “responder a las necesidades

de formación y profesionalización de los cuadros y dirigentes jóvenes de los partidos políticos y de otros interesados en participar de las funciones políticas y gubernamentales”<sup>4</sup> se ve superada por las propuestas que reducían el rol estatal a cuestiones administrativas.

Durante esos años, la Escuela de Negocios de Harvard irrumpe con una serie de cursos para la alta dirección pública cuya hipótesis central giraba en torno a la necesidad de que los funcionarios asimilaran el “espíritu empresarial”<sup>5</sup>. En simultáneo, el Banco Mundial y el BID acompañaban los préstamos para la modernización del Estado con cursos de capacitación que operaban en la misma dirección.

### 2003: LA BATALLA POR LA CULTURA

La crisis social, política e institucional que culmina en las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001 abrió las puertas a cambios profundos en las concepciones y prácticas fraguadas en la década del noventa. El ciclo de gobierno iniciado en 2003 transparentó la presencia de la política en las decisiones de gobierno y retomó el debate sobre el modelo de desarrollo. El conflicto suscitado por la Resolución 125 interrumpió las discusiones “de superficie” para retomar los debates sobre el desarrollo y los intereses económicos en pugna. En este marco, las diferentes concepciones sobre el rol del Estado volvieron al centro de la escena pública.

La recuperación de la militancia política, la participación de los movimientos sociales en el gobierno, la reestatización de empresas y programas como la Asignación Universal por Hijo aceleraron los tiempos y acortaron los “plazos de gracia” para saldar la deuda formativa en materia de acción política y gestión de lo público.

Iniciativas como los Equipos por el Proyecto Nacional, dedicados a la formación de dirigentes y equipos de gestión, anticiparon, a escala regional, las propuestas que se están desplegando<sup>6</sup>. En el año 2010, Néstor Kirchner inaugura GESTAR, Instituto de formación y políticas públicas, espacio que ofrece a los militantes propuestas presenciales y no presenciales para recorrer una historia que puede, peligrosamente, quedar circunscripta a la memoria de unos pocos.

En el acto inaugural de GESTAR, Néstor Kirchner puso énfasis en la necesidad de que “aparezcan y se fortalezcan los nuevos cuadros, necesitamos que quienes ejercen la función pública o que quienes ejercemos la función pública, no nos burocraticemos en el ejercicio cotidiano de la responsabilidad pública y entendamos que todos los días tenemos que rendir examen para mejorar, para servir más a la patria, más al gobierno, para poder seguir cambiando la Argentina”<sup>7</sup>.

---

4 - INAP (1999). INAP 1989-1999: Una década de apoyo a la Reforma del estado en la Argentina, Directora y coordinadora Nélica Redondo, Buenos Aires.

5 - Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en sector público, Paidós, Madrid.

6 - Ver [www.equiposweb.com.ar](http://www.equiposweb.com.ar)

7 - Lanzamiento de GESTAR, Teatro El Nacional, 7 de junio de 2010.

La Corriente de Liberación Nacional que conduce Alicia Kirchner puso en marcha, durante el año 2011, el Programa Nacional de Formación Kolina a partir de la constitución de una Secretaría Nacional dedicada a esta actividad. La estrategia prevé la puesta en marcha de planes provinciales y la realización de cursos orientados por tres grandes ejes: formarnos para militar, formarnos para elegir, formarnos para gobernar.

## LOS DESAFÍOS DEL PRESENTE

La formación para el gobierno obliga a revisar los programas de capacitación destinados al funcionariado. En muchos casos, la naturalización de una actividad estatal reducida a lo administrativo hace perder de vista la necesidad de formular una propuesta superadora de los tradicionales cursos dedicados a la atención al público o el procedimiento administrativo. En muchos casos, esta capacitación se “moderniza” incorporando cursos de informática, perdiendo de vista el valor de un debate previo sobre el rol que están llamados a cumplir los agentes del Estado.

La formación de los trabajadores estatales debe reconocer que la actividad política forma parte de la gestión del Estado, obligado a gobernar y gestionar a partir de un mandato popular. Este currículum no es neutro, como no fue neutro el Estado que instauró el régimen conservador de principios del siglo XX o el régimen neoliberal de los noventa.

**La formación de los trabajadores estatales debe reconocer que la actividad política forma parte de la gestión del Estado, obligado a gobernar y gestionar a partir de un mandato popular. Este currículum no es neutro, como no fue neutro el Estado que instauró el régimen conservador de principios del siglo XX o el régimen neoliberal de los noventa.**

En este sentido, las experiencias de formación de cuadros políticos, sindicales, religiosos y sociales que promovieron la justicia distributiva a lo largo del siglo XX tienen mucho que aportar a la formación de gestores públicos, cuya tarea, en ningún caso, se reduce a la administración de procesos. La militancia y el compromiso, las luchas populares, las concepciones políticas y económicas en pugna, temas largamente ausentes en los cursos destinados a la función pública, deberán quedar definitivamente incorporados. De otro modo, y si los espacios de capacitación remanentes en el Estado se circunscriben inercialmente a las destrezas instrumentales, el Estado quedará reducido a la burocracia “sin nombre y sin pueblo” que conviene a los poderes fácticos.

Todo programa de formación debe anclar en el proyecto de Nación que le da origen y sentido. Pero también es insoslayable el abordaje de los temas que hoy componen el campo de los derechos humanos. La larga noche del terrorismo de Estado debe hacerse presente en los cursos destinados a trabajadores públicos como un contundente Nunca Más.

Finalmente, creemos necesario abordar temas referidos al liderazgo y la conducción grupal, así como temas contables, presupuestarios, de procedimiento y redacción administrativa. Nociones de planificación, organización, presupuesto y comunicación, así como contenidos propios del organismo en el que se actúa, colaborarán con la tarea de los agentes del Estado siempre que el compromiso con un proyecto de Nación se anteponga como enfoque y mirada.

### BIBLIOGRAFÍA

Bernazza, Claudia (2006). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. Disponible en

[http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis\\_Claudia\\_Bernazza.pdf](http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1023/1/Tesis_Claudia_Bernazza.pdf)

Galasso, Norberto (2001). La 'Causa Radical' contra el 'Régimen Conservador' (1850-1928), en Cuadernos para la Otra Historia, Centro Cultural "Enrique S. Discépolo", Buenos Aires, Argentina. Disponible en [http://www.discepolo.org.ar/files/causa\\_radical\\_1.pdf](http://www.discepolo.org.ar/files/causa_radical_1.pdf)

Graciano, Osvaldo (2010). "El Partido Socialista de Argentina: su trayectoria histórica y sus desafíos políticos en las primeras décadas del siglo XX", en Revista Acontracorriente, Vol. 7, No.3, Spring 2010. Disponible en [http://www.ncsu.edu/acontracorriente/spring\\_10/articles/Graciano.pdf](http://www.ncsu.edu/acontracorriente/spring_10/articles/Graciano.pdf)

INAP (1999). INAP 1989-1999: Una década de apoyo a la Reforma del estado en la Argentina, Directora y Coordinadora Nélica Redondo, Bs. As. Disponible en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/MEMORIA.pdf>

Kirchner, Néstor (2010): Lanzamiento de GESTAR, 7 de junio de 2010, Teatro El Nacional. Disponible en <http://gestar.org.ar/documentos/discurso-kirchner.pdf>

Makarenko, Antón (1933-1936). Poema pedagógico. Disponible en <http://frentepopular.files.wordpress.com/2009/11/poemapedagogico.pdf>

Mangione, Mónica (2004): "El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer mundo", Kolektivo Editorial "Último Recurso", Rosario, Santa Fe.

Negri, Sergio Ernesto (2005). Ser o no ser administrador gubernamental, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 18 – 21, Oct. 2005, Santiago de Chile, Disponible en [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/ponencias/docs/clad\\_x/Ser\\_o\\_no\\_ser\\_administrador\\_gubernamental.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/ponencias/docs/clad_x/Ser_o_no_ser_administrador_gubernamental.pdf)

Osborne, David y Gaebler, Ted (1994). La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en sector público, Paidós, Madrid.

Perón, Juan Domingo (1952a). Conceptos sobre la Gestión Pública. Discurso del presidente de la República, General Juan Domingo Perón acerca de los deberes y obligaciones de los funcionarios gubernamentales, reunión con subsecretarios y altos funcionarios del Gobierno Nacional, 2 de julio de 1952. Disponible en [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar), Sección Textos, Otros autores.

Perón, Juan Domingo (1952b). Conducción Política, Ediciones Mundo Peronista, Buenos Aires, Argentina. Disponible en [www.claudiabernazza.com.ar](http://www.claudiabernazza.com.ar), Sección Textos, Otros autores.

# NOTAS PROPOSITIVAS PARA AVANZAR EN LA INTEGRALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

Fabián Repetto (\*)

## INTRODUCCIÓN

La política social argentina ha experimentado transformaciones importantes en los últimos años, en particular en los dos últimos períodos de gobierno encabezados respectivamente por Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner durante el período 2003-2011. El rasgo sobresaliente de esas mutaciones recientes ha sido el mayor protagonismo estatal en comparación al período que, iniciado en la segunda mitad de los '70, se profundizó con el gobierno de Menem y se prolongó hasta el caótico final de la administración de la Alianza en el 2001.

El golpe militar de 1976 expresó el hito inicial de una mutación profunda en la sociedad argentina, donde a la pérdida de relevancia de los trabajadores en la distribución de la renta nacional se le sumaron episodios dramáticos de empobrecimiento de los sectores medios, tales los momentos de crisis hiperinflacionaria en 1989/90 o la brutal crisis sistémica de los años 2001/2002. El punto de partida del gobierno de Néstor Kirchner se encontró entonces con una sociedad fragmentada, empobrecida y, sobre todo, con una tendencia a la baja en materia de acceso a bienes y servicios propios de la política social.

Las políticas sociales a partir del 2003 expresaron respuestas relevantes y pertinentes a problemas sociales y asignaturas pendientes que, tal lo esbozado, se venían gestando en la estructura social argentina desde casi tres décadas atrás. Esto se expresó en diversos hitos de carácter sectorial. Cuando se observa la evolución de los principales indicadores sociales en materia de pobreza, mercado laboral/seguridad social y desigualdad durante los últimos ocho años (análisis cuyo detalle excede el propósito de este trabajo), es clara la tendencia a la mejoría general, más allá de las importantes

---

(\*) Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

diferencias entre grupos étnicos o territorios al interior de cada indicador, a lo que se suman problemas de confiabilidad en las mediciones oficiales.

Los avances en las reformas de carácter social y en indicadores relevantes, sin duda importantes por su contenido y magnitud, no parecen sin embargo haber derivado en sentar las bases para una estrategia clara destinada a conformar una nueva arquitectura de la protección social, acorde no sólo a los problemas presentes que afectan a diversos sectores sociales, sino a la heterogeneidad que caracteriza al país en términos de desigualdades territoriales. Se suma a lo indicado, además, una cuestión de dimensión temporal, respecto a la necesidad de preparar el terreno de la institucionalidad social para hacer frente a retos estructurales ligados por ejemplo a las nuevas etapas del mercado laboral ante los desafíos del modelo económico, o los cambios demográficos expresados en las nuevas estructuras familiares y la tendencia al envejecimiento de la población. Esto, que obviamente no invalida lo positivo de tales medidas en sí mismas, deja al descubierto algunas asignaturas pendientes que el modelo iniciado en el año 2003 tiene por delante en caso se tome en serio el objetivo de profundizar, con acento en la igualdad y la redistribución, muchos de los cambios llevados adelante desde entonces en materia social.

Entre dichos retos, este trabajo se concentrará en uno en particular: la necesidad de fortalecer las funciones estatales de rectoría y coordinación del conjunto de la política social (con énfasis en la protección social), de modo tal de afrontar retos de carácter intersectorial y entre jurisdicciones que persisten en la institucionalidad social argentina.

Dado el foco priorizado, es clave concentrar la mirada en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). Pero más que hacerlo en su dimensión política, donde sin duda destaca en estos años la existencia de un liderazgo con suficientes recursos de poder como para guiar a la política social en general (y a la protección social en particular) hacia cualquier norte estratégico que el gobierno se proponga en esta materia, interesa aquí avanzar en propuestas para aumentar su capacidad técnica. Esto, bajo la hipótesis de que una instancia de rectoría y coordinación de políticas públicas que sea capaz de congeniar virtuosamente poder político y capacidad técnica, está en las puertas de generar las condiciones necesarias para transitar con firmeza hacia la nueva matriz de protección social en la Argentina.

En lo que sigue de este trabajo, a continuación se presentará una panorámica global de los cambios en las principales políticas sociales en las dos últimas décadas para ubicar allí las transformaciones llevadas adelante por los gobiernos de los Kirchner, a la vez que se pondrá especial atención a lo acontecido en materia de transferencia de ingresos, educación y salud, colocando estas reformas y avances bajo el prisma de la protección social<sup>1</sup>. Estos cambios, débiles en cuanto a una perspectiva de integralidad,

---

1 - Este recorte no agota por supuesto lo que en la nomenclatura administrativa y presupuestaria argentina podría denominarse “política social”, cuyo abordaje completo excede los límites del presente trabajo.

permitirán colocar en un primer plano el rol del CNCPS. A renglón seguido, se proponen algunas líneas de acción que podrían fortalecer dicha instancia en su función técnica, como condición necesaria para ejercer plenamente la rectoría y coordinación en un campo específico de gestión pública. Se concluye apuntando a revitalizar el rol estratégico que tiene el Estado en general, y el CNCPS en particular, para promover una protección social integral que esté sustentada, además, en un enfoque de derechos.

## 1) LOS CAMBIOS RECIENTES EN LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRAL BASADO EN DERECHOS

En materia de transferencias monetarias<sup>2</sup>, cabe destacar en primer lugar lo acontecido en relación al componente contributivo de la previsión social desde 2003 a la fecha. En este período destacan especialmente las acciones que promovieron transformaciones profundas en el sistema previsional argentino, en general caracterizadas por una fuerte expansión de la cobertura, aumento en los beneficios previsionales y reformas en la institucionalidad. En este sentido, la masiva incorporación a través de moratorias para personas que no cumplían todos los requisitos anteriormente previstos y jubilaciones anticipadas para personas desempleadas con aportes incompletos, así como la Ley N° 26.417 que define la actualización semestral de los haberes, marcaron hitos relevantes (sobre todo el primero, por su magnitud). Como resultado de esta medida, Argentina pasó a tener la tasa de cobertura en materia de jubilaciones más alta de América Latina, con 9 de cada 10 mayores en edad jubilatoria que reciben algún tipo de beneficio previsional. En 1996, se encontraban en esta situación el 69% de los adultos mayores del país.

**Los avances en las reformas de carácter social y en indicadores relevantes, sin duda importantes por su contenido y magnitud, no parecen sin embargo haber derivado en sentar las bases para una estrategia clara destinada a conformar una nueva arquitectura de la protección social, acorde no sólo a los problemas presentes que afectan a diversos sectores sociales, sino a la heterogeneidad que caracteriza al país en términos de desigualdades territoriales.**

Pero sin duda el principal hito en la materia se produjo en octubre de 2008, con la aprobación de la Ley N° 26.425 que creó el Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA). En la práctica, esta reforma estructural implicó la re-estatización de los fondos de pensiones, dejando por ende de existir el sistema de capitalización individual.

En segundo término, siempre en lo referido a transferencias monetarias, destaca el componente no contributivo de la previsión social, y en particular lo referido a las

2 - No se abordan aquí el conjunto de medidas estatales relacionadas con transferencia de ingresos, sino sólo aquellas de mayor cobertura o impacto en términos de asignación presupuestaria.

Pensiones No Contributivas (PNC) y la Asignación Universal por Hijo (AUH). Las PNC, las mismas están dirigidas a diferentes grupos de personas (en particular, mayores de 70 años, madres de más de siete hijos y personas con discapacidad) que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y que no realizan aportes contributivos. Son vitalicias en tanto se mantengan las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento y que permite el acceso a atención médica gratuita. A partir de 2003, se ha registrado un notable aumento de la cantidad de personas que reciben estas pensiones.

En cuanto a la AUH, la misma fue creada en octubre de 2009 y se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley N° 24.714 como su tercer pilar. El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido para los trabajadores formales por dicha norma. La prestación cubre a los hijos en edad escolar de los trabajadores desempleados e informales y, también, a los hijos de los beneficiarios de otros planes asistenciales que fueron traspasados a la AUH. También son considerados titulares de derecho las personas discapacitadas sin límite de edad, en tanto se encuadren en las demás condiciones antes enumeradas. Se sumaron recientemente las mujeres embarazadas luego del tercer mes de gestación.

Sabido es que la protección social no se limita solamente a las transferencias monetarias, sino que tiene como dos de sus pilares fundamentales aspectos críticos de las políticas educativas y las políticas sanitarias.

En cuanto a la Educación, si bien el país ha logrado importantes avances en términos de cobertura, las deficiencias en materia educativa se expresan en otros indicadores, tales como la repitencia, el abandono y promoción efectiva, todos los cuales muestran, a su vez, importantes variaciones entre provincias. En términos de reformas y políticas recientes, ya durante el gobierno de Néstor Kirchner, entre los años 2005 y 2006 fueron aprobadas las leyes N° 26.075 de Financiamiento Educativo y N° 26.206 de Educación Nacional, que reemplazaron a las que habían sido aprobadas en la década anterior.

La Ley de Financiamiento Educativo estableció un aumento progresivo de la inversión en la materia por parte del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales, con el fin de alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2010, objetivo al que se llegó incluso antes del plazo establecido. En cuanto a la Ley Nacional de Educación, la misma hizo hincapié en la conformación de un sistema con una estructura unificada en todo el país, a la par que estableció la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco años (preescolar) hasta la finalización de la educación secundaria (13 años en total). Asimismo, insta a la universalización de los servicios educativos para los niños/as de 4 años (educación inicial) y a la ampliación de la jornada escolar en las escuelas de nivel primario. Finalmente, la ley aborda el tema de las acciones orientadas a promover la igualdad educativa.

En cuanto a las acciones más recientes respecto de la oferta programática en educación, destaca entre otras la iniciativa de Conectar Igualdad (creado a través del Decreto 459/10). Este programa está orientado a promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas, mediante la entrega de una computadora portátil a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria de gestión estatal y educación especial, y la instalación de aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los Institutos Superiores de Formación Docente.

En materia de Salud, es claro que constituye uno de los sectores más complejos en el campo de la política social argentina, en particular por la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el público, el de la seguridad social y el privado. Existe consenso en caracterizarlo como muy fragmentado, heterogéneo y poco equitativo, tanto en su organización y financiamiento como en cuanto al acceso a los servicios.

Tras la crisis de inicios del siglo XXI, se fortaleció el rol del Estado nacional con algunas medidas y programas de gran importancia. El proceso 2003-2007 fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud (COFESA) que nuclea a la autoridad nacional con las autoridades provinciales del sector, en cuyo seno se elaboró, discutió y consensuó una estrategia sectorial de mediano y largo plazo: el Plan Federal de Salud.

En los últimos años, una de las acciones más relevantes encaradas en materia de salud pública es el Plan Nacer. Este programa fue creado en el año 2005 y dos años después ya había logrado alcance nacional, atendiendo en la actualidad a embarazadas, puerperas y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura explícita en salud. Continúa en la actualidad aumentando la cobertura a otros grupos poblacionales. Este plan cambia la lógica de los modelos de financiamiento tradicionales de pago por presupuesto hacia una que opera según los resultados. Los recursos se transfieren a las provincias por medio de cápita: un 40% en función de objetivos alcanzados y un 60% en relación al envío de padrones de beneficiarios captados<sup>3</sup>.

**En cuanto a la Educación, si bien el país ha logrado importantes avances en términos de cobertura, las deficiencias en materia educativa se expresan en otros indicadores, tales como la repitencia, el abandono y promoción efectiva, todos los cuales muestran, a su vez, importantes variaciones entre provincias.**

3 - Un par de medidas estratégicas de salud pública antecedieron al gobierno de los Kirchner al ser creadas en la gestión de Duhalde, pero fueron mantenidas y fuertemente respaldadas a partir del 2003, lo cual incluyó la continuidad entre ese año y el 2007 del ministro que las había diseñado y liderado. Una de ellas es la Ley de Genéricos (N° 25.649). La otra, asociada claro está a la anterior, es la creación del programa Remediar, cuyo principal propósito ha sido garantizar el acceso de la población en situación de pobreza a medicamentos que sirven para tratar el 90% de las patologías más frecuentes en el primer nivel de atención.

## EL ROL CRÍTICO DEL CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

La descripción de algunas de las medidas más importantes en materia de protección social que se han tomado en la Argentina en años recientes constituyen sin duda, cada una por su lado, importantes activos no sólo para comenzar a saldar deudas sociales del pasado reciente, sino para sentar las bases de una nueva matriz más igualitaria y con fuertes rasgos redistributivos. No obstante, queda aún camino por andar en términos de dotar a ellas de una perspectiva más integral, de conjunto, capaces por ende (en sus sinergias) de cambiar las raíces estructurales que han generado rasgos importantes de desigualdad. Semejante tránsito, desde buenas medidas sectoriales a muy buenas medidas sistémicas, no se da por simple fruto del azar o la simple sumatoria de acciones, sino que requiere de un fuerte ejercicio de rectoría y coordinación, en lo político y lo técnico, que exprese en el campo de la política social liderazgos más amplios a nivel del sistema político (en particular pero no exclusivamente, de la Presidencia). Son esas las funciones, al mismo tiempo de rectoría y coordinación, las que le caben jugar al CNCPS.

El CNCPS fue creado en febrero de 2002 (Decreto 357/02), en reemplazo del Gabinete Social. Su misión consiste en funcionar como un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos.

Las funciones que debe cumplir el CNCPS se refieren exclusivamente al área “social” y cubren un amplio espectro que incluye, entre otras, las siguientes: la planificación estratégica y definición de prioridades; la coordinación entre organismos del Poder Ejecutivo Nacional y entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales; la definición del presupuesto; la definición de criterios para la asignación de recursos a provincias y municipios; la auditoría y el control social del uso de los fondos públicos; la asistencia técnica y capacitación; la administración y actualización de diferentes tipos de bases de datos (beneficiarios, programas y servicios, ONG); la evaluación y el monitoreo de programas y acciones de difusión.

El CNCPS está encabezado por un/a presidente/a honorario/a. A partir del año 2003 y hasta el presente, la Presidencia del CNCPS es ejercida por la Alicia Kirchner, responsable del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El Consejo cuenta, también, con una Secretaría Ejecutiva con rango y jerarquía de Secretaría de Estado y una Coordinación Técnica.

De acuerdo con lo dispuesto al momento de su creación, el Consejo está integrado en forma permanente por los ministros de: Desarrollo Social; Salud; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Economía y Producción; y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Su composición no ha cambiado aún cuando en estos años hayan podido registrarse

cambios menores en la nomenclatura y organización ministerial. Además de los Ministerios y Secretaría mencionadas, componen la estructura del CNCPS diferentes organismos cuya creación pre-existía al momento de ponerse en marcha el mismo: el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM); la Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas (CONADIS); el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC); el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS).

## 2.- ALGUNAS PROPUESTAS PARA FORTALECER TÉCNICAMENTE AL CNCPS

La presente sección se nutre, sin que haya espacio para desarrollarlas, de diversas experiencias de organismos de varios países, cuyas funciones se vinculan con las tareas técnicas que están enmarcadas en la normativa del CNCPS y que podrían fortalecerse para consolidar su rol de rectoría y coordinación de la protección social en la Argentina<sup>4</sup>.

Para mejorar técnicamente un CNCPS con direccionalidad política clara, se requerirá aumentar su capacidad institucional para procesar al menos tres dimensiones de conocimiento críticas para una mejor gestión social: a) la referida a los indicadores socio-económicos; b) la relacionada con las decisiones estratégicas y la institucionalidad social; y c) la vinculada al monitoreo y evaluación de las intervenciones de protección social. Esto se puede traducir en cinco tareas esenciales, que si bien en parte se cumplen actualmente, cabe esperar un fortalecimiento de su ejercicio futuro:

1. Elaboración de diagnósticos estratégicos sobre la situación socio-laboral, en particular los que requieran intervenciones intersectoriales de protección social.
2. Sistematización de diseños institucionales, programas, políticas y sistemas de protección social.

**La descripción de algunas de las medidas más importantes en materia de protección social que se han tomado en la Argentina en años recientes constituyen sin duda, cada una por su lado, importantes activos no sólo para comenzar a saldar deudas sociales del pasado reciente, sino para sentar las bases de una nueva matriz más igualitaria y con fuertes rasgos redistributivos.**

4 - Los casos relevados son diez y corresponden a Chile, México, Brasil, Colombia, España, Países Bajos, India y Japón. Son los siguientes: la División Social del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) de Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile, Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México, el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia, el Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) de los Países Bajos, dos reparticiones del Ministerio de Trabajo e Inmigración de España, la Comisión de Planeamiento (Planning Commission) de India y el Instituto Japonés de Políticas Laborales y Capacitación (JILPT) de Japón.

3. Desarrollo de indicadores, términos de referencia e instrumentos para monitoreo así como para evaluaciones ex ante y ex post.
4. Generar recomendaciones de diseños institucionales, programas, políticas y sistemas de protección social.
5. Promover apropiadas articulaciones inter-institucionales tendientes a hacer factible el cumplimiento de las otras tareas del CNCPS.

*Elaboración de diagnósticos estratégicos sobre la situación socio-laboral, en particular los que requieran intervenciones intersectoriales de protección social:*

Argentina es un país que dentro y fuera del Estado produce información relevante para comprender no sólo las coyunturas de la estructura social, el mercado laboral y la evolución de indicadores sanitarios y educativos, sino también para trazar tendencias de más largo plazo. Para cumplir con esta función diagnóstica, el CNCPS podría alinear los recursos humanos, procedimentales, metodológicos y tecnológicos tendientes a generar no sólo un reservorio de información social dispersa (con su correspondiente protocolo de actualización), sino también para la elaboración de informes estratégicos a los decisores de política pública acerca de cómo se combinan dimensiones y causas de los principales problemas a ser atendidos con la protección social. Por otra parte, para el cabal cumplimiento de esta función, sería muy importante que se cuente con la posibilidad y los recursos para encargar estudios ad hoc que sean pertinentes para decisiones estratégicas que las autoridades del CNCPS necesiten tomar. Sería muy loable que este tipo de estudios aproveche saberes diversos tanto en lo metodológico como lo ideológico, respaldando este tipo de actividad en procesos transparentes de selección de los proveedores que realizarán estos trabajos.

*Sistematización de diseños institucionales, programas, políticas y sistemas de protección social:*

El CNCPS podría ejercer un papel sustantivo elaborando criterios, categorías y matrices capaces de sistematizar qué existe hoy en materia de protección social específicamente, lo cual va mucho más allá de un simple inventario de programas (similares a los que generaba el SIEMPRO en su momento), avanzando hacia productos relevantes que informen las decisiones estatales, a la vez que clarifiquen a la opinión pública acerca de “la oferta de protección social” realmente existente. Tan importante como lo anterior, resultaría una actividad complementaria que coloque el foco en explorar, sistematizar y reportar las experiencias internacionales (en lo institucional y programático) de protección social. Argentina constituye un caso del cual muchos países pueden extraer lecciones aprendidas, pero también el mundo está abierto para que Argentina aprenda del mismo. Esto no habrá de suceder de modo espontáneo, más aún si se quiere que dichas lecciones aprendidas tengan un carácter estratégico para los decisores públicos (y no meramente anecdóticas o como parte de trabajos de investigación de académicos que lo hacen con otros propósitos).

*Desarrollo de indicadores, términos de referencia e instrumentos para monitoreo así como para evaluaciones ex ante y ex post:*

Para llevar adelante esta tarea crítica en términos de capacidades de gestión, el CNCPS podría articular los activos existentes en ámbitos sectoriales, la experticia individual (dentro y fuera del aparato estatal) y las metodologías pre-existentes, de modo tal de ejercer una función crítica destinada a mejorar no sólo el diseño e implementación de las futuras intervenciones de protección social, sino de colaborar con la mejoría de las ya existentes y que están siendo lideradas por diferentes ministerios u organismos del Estado nacional. Un asunto crítico que esta función debería contemplar, para cumplir realmente con una perspectiva integral de la protección social, sería la de construir indicadores y protocolos que no se limiten a monitorear y evaluar programas puntuales (aún cuando estos sean de gran escala), sino que sean capaces de observar y aprender en términos más amplios, tal el caso de políticas (que suelen generarse vía varios programas) y sistemas (que suelen articular a su vez varias políticas).

**Argentina es un país que dentro y fuera del Estado produce información relevante para comprender no sólo las coyunturas de la estructura social, el mercado laboral y la evolución de indicadores sanitarios y educativos, sino también para trazar tendencias de más largo plazo.**

*Generar recomendaciones de diseños institucionales, programas, políticas y sistemas de protección social:*

El CNCPS podría desempeñar un importante papel de interfaz entre el conocimiento (académico/práctico; nacional/internacional; sistematizado/informal) y las decisiones estratégicas en el campo de la protección social argentina, con foco en intervenciones intersectoriales superadoras (aunque las incluyan) de acciones sectoriales. La velocidad que requieren las decisiones públicas de alto nivel, más allá del estilo de decisión/gestión de cada gobierno, hace muchas veces muy costosa la espera del aprendizaje pre-existente sobre lo que se quiere hacer. Para que esto no suceda, y que efectivamente los momentos críticos de las intervenciones estatales aprovechen el conocimiento, sería clave que esta instancia fuese capaz de ejercer el papel de “traducción” de saberes a las necesidades de los decisores, de modo tal que los diagnósticos sociales, institucionales y programáticos, los monitoreos y evaluaciones, y las lecciones aprendidas de carácter internacional, se expresen en formas comunicacionales (no necesariamente el clásico memo) que sirvan a los tomadores de decisiones.

*Promover apropiadas articulaciones inter-institucionales tendientes a hacer factible el cumplimiento de las otras tareas del CNCPS:*

El ejercicio de las cuatro funciones antes descriptas es altamente intensivo en articulaciones de diverso tipo, alcance y especie, las que deben llevarse delante de modo

proactivo desde el mismo CNCPS. Algunos ejemplos de esas posibles articulaciones: a) con las áreas de producción de información, monitoreo y evaluación de los ministerios u organismos sectoriales del Estado nacional; b) con áreas similares en las provincias y municipios que por su escala cuenten eventualmente con las mismas; c) con los productores de conocimiento, estén estos ubicados en universidades, centros de estudios o incluso sin pertenencia institucional; d) con actores internacionales, sean éstos ámbitos similares en otros Estados, sean universidades o centros de estudios generadores de conocimiento estratégico para la labor del CNCPS; e) con medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales o ciudadanía en general.

### 3. UN CIERRE EN CLAVE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Como pudo observarse en la primera sección, Argentina ha recorrido en los últimos años una senda de recuperación del protagonismo estatal en la temática social, consistente con un papel activo en múltiples frentes. Esa buena noticia sienta las bases, por ende, para profundizar el camino recorrido, que en la protección social requiere atender retos aún vigentes en términos de desigualdad (y sus múltiples expresiones en términos etarios, geográficos y de género, por citar las tres aristas más significativas), así como en lo referido a la precariedad/informalidad laboral de un sector aún muy importante de la población económicamente activa. No son los únicos pendientes, pero sí los más evidentes en el marco de un relato histórico que coloca en el centro de la escena la redistribución y la construcción de una sociedad más justa.

El argumento acá presentado (sobre todo en la segunda sección), enfocado en un aspecto en esencia institucional referido a la necesidad de un fortalecimiento técnico del CNCPS como complemento de su potencial respecto a fortaleza política, apunta precisamente a reconocer una vez la necesaria sinergia entre lo político y lo técnico. Es en esa tensión donde las dotaciones de poder de los actores y las correlaciones de fuerza que ellos despliegan, se deben apuntalar entre otros aspectos en instrumentos y mecanismos de gestión (operativos, del conocimiento como recurso estratégico, etc.), los cuales requieren ser consistentes y coherentes con esa dinámica propiamente política de las políticas públicas.

Por ende, avanzar en la construcción de un CNCPS más sólido requiere también, como condición necesaria, dar el paso fundamental de transitar desde reformas sectoriales progresistas y puesta en marcha de políticas relevantes y relevantes, hacia una concepción más amplia, estratégica en el más puro de los sentidos, que coloque como horizonte fundamental terminar de construir (proceso que nunca acaba, por otra parte) una nueva matriz de protección social en la Argentina, integral, con enfoque de derecho en serio, con todas las consecuencias que ello implica. Y le cabe a la política, con sus luchas, sus negociaciones, sus disputas y tensiones ideológicas, afrontar semejante desafío. Aprovechando tiempos donde la política es por fin “buena palabra”, ¿por qué no pedirle una gran tarea como la indicada?

# HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DEMOCRATIZADOR.

## Notas políticas para la transformación administrativa.

Dr. Maximiliano Rey (\*)

### I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo pasado vieron desarrollarse dos procesos socio-políticos de gran impacto en la configuración del Estado argentino. El primero, de proyección mundial y anclado en la transformación societal<sup>1</sup> iniciada en la segunda mitad del Siglo XX, modificó el contexto del Estado y por ende generó la necesidad de adaptar la forma en que se piensa al mismo y a su relación con la sociedad. Este proceso se potenció en Argentina, al igual que en gran parte de América latina, debido a un hecho no menos relevante: la consolidación de valores democráticos.

El segundo también surcó el territorio de varias regiones del mundo y adquirió particular intensidad en Argentina, cuando durante la década de 1990 se la sometió al paradigma neoliberal, a través del cual se reformó al Estado para que sea funcional a la preeminencia del mercado.

En paralelo a estos cambios se desarrolló la crítica al aparato administrativo del Estado, enfocada sobre todo en su excesivo tamaño y escasa adecuación a la complejidad de la sociedad actual. La puesta en práctica del “Consenso de Washington” conllevó, al menos como idea fuerza, una visión empresarial de la gestión pública, pretendida encarnación de la superación del paradigma weberiano por medio de prácticas basadas en la lógica mercantil del ámbito lucrativo privado.

Por el contrario, en la última década se ha avanzado en la reconstitución del Estado, tanto en su rol como en su relación con los actores sociales. Tal vez por la magnitud cíclopea de esta labor, la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos

---

(\*) Profesor UBA, Becario Post-doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA

1 - Al cual se ha bautizado de diferente forma (sociedad postmoderna, del conocimiento, etc.). Si bien el fenómeno tuvo en los países desarrollados su epicentro, Argentina también posee su capítulo con características específicas.

debate<sup>2</sup>, a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social.

Por ello, frente al rotundo fracaso neoliberal, es necesario preguntarse qué modo de administración es propio de un Estado diferente, que se dote de organizaciones no sólo flexibles y adaptadas al entorno sino capaces de implementar políticas acordes a la voluntad de las mayorías populares. En tal sentido, este trabajo busca aportar al debate respecto de los fundamentos teóricos e ideológicos de las directrices centrales de la transformación del aparato estatal, de acuerdo a una orientación del Estado para el desarrollo con inclusión social.

Para avanzar en esta tarea, la primera sección describe brevemente virtudes y dificultades de los modos burocrático y “managerialista” de administración, que ayuden a la tarea de la segunda y tercera sección: pensar la participación de ambos en la configuración de posibles líneas de gestión pública coherentes con la recuperación del Estado aludida. Al descreer de las recetas de valor universal<sup>3</sup>, no se describirán indicaciones precisas para casos concretos, sino que se ofrecerán líneas conceptuales generales que diagnostiquen problemas del aparato administrativo y que puedan orientar su transformación democrática. La última sección ofrece las conclusiones del trabajo.

### **I. CONSIDERACIONES POLÍTICAS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

El tema abordado se resume en una pregunta central: ¿qué tipo de administración pública contribuye de mejor forma a la implementación de políticas públicas que satisfagan la voluntad popular?<sup>4</sup>

Si se coincide en que vivimos en una sociedad plural, diversa y dinámica pero desigual, y que desde 2003 se ha desandado el camino de la colonización o destrucción de las diversas áreas del Estado, un desafío importante es lograr una administración pública que se comprometa con, y agregue valor a, los lineamientos del poder electoralmente legítimo y que sea sensible a las especificidades de cada ámbito concreto (más flexible y receptiva que la burocracia tradicional), para de tal modo responder a las demandas sociales legítimas, generales y puntuales.

---

2 - Lo cual dista de significar que se hay hecho poco. En los estos años existieron diversas mejoras, por ejemplo en lo relativo al empleo público, al gobierno electrónico, etc. (Abal Medina, 2008).

3 - Es erróneo pretender que existen recetas universales (“enlatados”), aplicables a cualquier tiempo y lugar con mínimas variaciones operativas. La realización de políticas públicas supone identificar circunstancias novedosas en determinado contexto específico, que por ende ameritan iniciativas originales y que otorguen márgenes de adaptación según el transcurso de la implementación, aún cuando su orientación general debe responder a objetivos políticos prefigurados.

4 - La pregunta no se orienta al debate sobre el tamaño del Estado ni a la cuestión sustantiva de las políticas a aplicar, sino a los rasgos estructurales y funcionales de la administración pública. Este tema posee un sustrato no tratado aquí, porque es predefinido por el juego político democrático: la orientación general del Estado. A diferencia del Estado liberal, el actual interviene en múltiples tareas y por ende tiene más necesidad de un aparato administrativo capaz.

Así, asoma el siguiente interrogante: ¿cuáles son las virtudes de los diferentes paradigmas administrativos que pueden ser aprovechados? Esta incógnita se puede separar en dos partes: ¿es compatible la jerarquía y formalidad legal weberiana con una administración más amigable con el ciudadano? y ¿Es posible que, en el marco de una férrea voluntad política de lograr relaciones sociales más equitativas, herramientas que nacieron con la lógica del lucro puedan ser aprovechadas para tornar más dúctil la administración pública, pero sin olvidar el cometido inclusivo del Estado?

Para hacer analíticamente más clara la respuesta a estas preguntas, se pueden desagregar las cuestiones que caracterizan la administración pública: el modo de organizar sus estructuras, de gestionar las interrelaciones entre sus agentes, los valores que reclama para sí como cuerpo, etc.

Es menester manifestar que éstas cuestiones se dirimen en base a posturas ideológicas y políticas, no sólo técnicas. En consecuencia, se rechaza de plano el tecnocratismo liberal y se afirma la naturaleza política de la actividad administrativa en el ámbito público. En el mismo sentido es necesario desvincularse de la versión weberiana, que postulaba una tajante separación entre la esfera administrativa y la política.

**Frente al rotundo fracaso neoliberal, es necesario preguntarse qué modo de administración es propio de un Estado diferente, que se dote de organizaciones no sólo flexibles y adaptadas al entorno sino capaces de implementar políticas acordes a la voluntad de las mayorías populares.**

En términos normativos, la crítica a la neutralidad de la burocracia se asienta en que su compromiso es necesario, sobre todo en la etapa de la implementación de las políticas, puesto que más allá del diseño, si quien la ejecuta no está convencido, difícilmente resulte bien hecha<sup>5</sup>. Por otro lado, en términos descriptivos, se denuesta la cooptación que sufrieron muchas burocracias por parte de intereses particulares que, sin capacidad para influir políticamente mediante la democracia electoral, lo hacían mediante la manipulación del aparato administrativo<sup>6</sup>.

La histórica y estructural debilidad de los gobiernos latinoamericanos vis a vis factores de poder societal, refuerza la necesidad de control sobre el aparato administrativo. Pero incluso en un escenario de menor presión de estos grupos privados para influir en la burocracia, las desviaciones respecto del bien común pueden ser en el propio interés de ésta.

5 - Aún dependiendo de cada situación concreta, el distanciamiento entre provisión y producción (dada la complejidad social y la estatalidad consecuente) produce que la variable “interdependencia” también adquiera importancia, transformando a la implementación en un juego en el que hay órdenes pero también negociación (Tamayo Saez, 1997).

6 - Si bien tradicionalmente se afirma que la institucionalidad del sistema político produce la toma de decisiones, tras la expansión de las funciones del Estado, “el papel de la administración resulta crucial, ya que ofrece el espacio donde, para una red limitada de actores, los conflictos se hacen a la vez comprensibles y resolubles...” (Brugué y Gallego, 2001:46). En estos ámbitos se implementan las policíes, como concreción de las grandes opciones de política (politics).

Por ello resulta atendible la actual percepción sobre la importancia de los mecanismos de accountability<sup>7</sup>. Una cuestión no menor estriba en los actores incumbidos en el control. Desde la óptica neoliberal, los beneficiarios de un bien/servicio, a título individual y como “clientes” del mismo, son los indicados para ejercerlo. De tal manera, las relaciones que se privilegian en cuanto al funcionamiento de la administración pública son las que se establecen entre dos actores (burocracia/ciudadano). Por el contrario, las perspectivas democratizadoras no pierden de vista que en la administración de lo público existen tres actores determinante: los anteriores y los políticos. De allí que las relaciones de control deban ser tripartitas e incluso reservar un rol diferente, en cuanto al control ejercido, para el político electo (quien posee la legitimidad democrática).

Resumiendo lo antedicho, la cuestión del carácter político-administrativo de la burocracia implica que, por un lado, se le debe dar lugar al compromiso de la misma y, por otro, se debe ejercer cierto dominio político para evitar que trabaje en su propio beneficio o en el de intereses sectoriales ajenos al bien común. Surge, entonces, cierta tensión cuando se admite el rol político de la burocracia al mismo tiempo que se considera necesario su control por parte de los funcionarios políticos. El balance entre estos dos criterios son los que deben guiar el formato estructural y el modo de gestión de la administración pública.

Ahora bien, existe otra dimensión del asunto que también debe guiar el formato y la gestión de la administración pública, enfocada no ya en el comportamiento de los actores del aparato burocrático, sino en la capacidad organizacional para encarar las problemáticas públicas de manera integral pero a su vez respondiendo particularidades locales o sectoriales.

El modelo weberiano clásico dispone el trabajo gubernamental en grandes organizaciones centralizadas y basadas en la diferenciación estructural y especialización funcional. Por tal, cada organismo estatal está asentado en una determinada perspectiva disciplinaria, que supone una mirada conceptual específica al objeto de trabajo, parcializando así de acuerdo a cada sesgo profesional las respuestas que ofrece. Frente a estas características, las críticas hacen hincapié en la segmentación estatal, dejando así vacante una respuesta totalizante en función de las necesidades de los afectados por cada problema.

Desde otro lugar analítico, preocupadas más por la homogeneidad, pesadez y lejanía respecto de los ciudadanos de las grandes estructuras, las propuestas lanzadas

---

7 - Aquí se está haciendo referencia al control sobre la burocracia, relacionada pero conceptualmente distinta de la “accountability” política (O’Donnell, 2007), referida al control de los electores sobre los políticos y a la división de poderes. La piedra basal de esta conceptualización es que al poder ejecutivo hay que limitarlo. Si bien esta idea es plausible, este trabajo afirma que no menos importante es dotarlo de fortaleza política (y administrativa), en contextos donde los poderes fácticos poseen variadas herramientas para condicionar al gobierno democráticamente electo.

desde las visiones “managerialistas” poseen entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales<sup>8</sup>. El objetivo general es contar con organizaciones pequeñas y capaces de evaluar y reaccionar con plasticidad a las características específicas y/o modificaciones del ambiente, cuestiones en que la burocracia weberiana tiene poca aptitud.

Ciertamente, en determinados casos los formatos descentralizados permiten una mejor performance que una estructura centralizada, ya sea por la facilidad que otorga una estructura más pequeña como porque la cercanía al ciudadano allana la posibilidad de obtener información desagregada e involucramiento social. Sin embargo, si en lugar de evaluar cada caso en concreto, se toma este formato como una “receta” universal, la consecuencia es que además de disminuir la previsibilidad del funcionamiento global del Estado, puede promover aún más la fragmentación de las estructuras públicas, debilitando así la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación totalizante<sup>9</sup>. De tal forma, es probable que se fortalezca la resolución de los problemas “micro” y se descuiden los de “la macro”. Para evitar tal situación, organizaciones chicas y flexibles deben estar en estrecha vinculación con el poder político.

**Un desafío importante es lograr una administración pública que se comprometa con, y agregue valor a, los lineamientos del poder electoralmente legítimo y que sea sensible a las especificidades de cada ámbito concreto (más flexible y receptiva que la burocracia tradicional), para de tal modo responder a las demandas sociales legítimas, generales y puntuales.**

En el caso argentino, además hay que tener en cuenta la vocación netamente fiscalista de la reforma estatal noventista, con su escasa atención a los problemas de capacidad de gestión. En su afán por recortar funciones y presupuestos, provocó un serio desmembramiento administrativo: se pasaron funciones a quienes no tenían

8 - Esta perspectiva tiene puntos de contacto con la escuela del public choice, que afirma que “existen desviaciones negativas de las organizaciones públicas centralizadas y subraya, en cambio, los méritos de la fragmentación y la superposición...” (Meny y Thoenig, 1992:50). En términos políticos, esta postura está vinculada a la desconfianza de los Founding Fathers a la concentración del poder democrático (Garagarella, 1995).

9 - Amén de otros problemas no menores, como que la existencia de múltiples “ventanillas” confunden al ciudadano, ya sea en términos de información como de demandas. Ya en clave política, muchas veces las propuestas descentralizadoras implican un recorte de capacidad decisoria del poder político.

la capacidad institucional de brindarlos, quedaron funciones en zonas grises o se superpusieron tareas entre diversos organismos<sup>10</sup>.

Los aludidos problemas de segmentación y coordinación se encuentran siempre presentes en cualquier organización compleja y pueden derivar en el fracaso de la implementación de políticas. Estas cuestiones surgen debido a que en la generalidad de los casos, las políticas públicas involucran una diversidad de organismos, los cuales potencialmente pueden sostener posturas inconsistentes entre sí. De tal forma, la complejidad de la acción colectiva redundante en que dado un objetivo principal tomado en el vértice de un ámbito de gestión dado, cuanto mayor sea el número de “actores de veto” o “puntos de decisión” (Presman y Wildasvsky, 1998) y cuanto mayor autonomía posean, más altas son las posibilidades de fallas de coordinación<sup>11</sup>.

En síntesis, la temática sobre capacidad organizacional del Estado muestra que si bien se torna necesaria la superación del formato tradicional de administración pública, la forma de hacerlo pivotea entre otorgarle mayor coherencia, tendiendo a disminuir la fragmentación y (al mismo tiempo) brindar mayor plasticidad a la capacidad de respuesta de las múltiples agencias estatales. En definitiva, se enfrenta una disyuntiva entre, por un lado el requisito de cohesionar el aparato administrativo y por otro lado el de tornarlo más dúctil a las situaciones específicas.

Hasta aquí se han descrito dos grandes ejes en función de los cuales se puede emprender la tarea de pensar una nueva administración pública, que atienda dos<sup>12</sup> potenciales problemáticas: 1) Que el aparato administrativo trabaje en favor de intereses que se contraponen a la búsqueda del bienestar general; 2) Que el funcionamiento del Estado no arroje resultados virtuosos porque su estructura organizativa posee fallas de diseño, que generan resultados lejanos a la efectividad que deben mostrar las políticas públicas.

Mientras el primer asunto refiere a las problemáticas generadas por el “poder burocrático” (deslindado del liderazgo político), el segundo refleja las complejidades

---

10 - Un ejemplo bien gráfico de esta situación se verificó en el sector transporte ferroviario. Vale citar extensamente el análisis de Andrea López (2011:96) sobre el mismo desde 1992 hasta 1994: “...para la regulación y el control del sector del transporte ferroviario de pasajeros y de cargas, privatizado bajo la modalidad de concesión, fueron creados por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional cuatro organismos: la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF), la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario (TATF). Por su parte, para el transporte automotor de pasajeros y de cargas se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA), creada también por decreto del PEN en el año 1993”. Este esquema institucional “planteaba una multiplicidad de organismos, separados de acuerdo con las diferentes modalidades de transporte y segmentados [...] en función de las tareas regulatorias y las de control. Pero además de los “vacíos” reglamentarios, el problema central de este entramado institucional quedaba reflejado en su total desarticulación y en la superposición de funciones y competencias”.

11 - La amplia literatura sobre el tema (ver Olson, 1992) afirma que según sea el mapa de actores (número, identidades, intereses, etc.) que deban ser articulados será más o menos ardua será la tarea de coordinación.

12 - Estos pueden ser pensados como parte de un mismo fenómeno e interrelacionados causalmente, pero para su abordaje es menester tratarlos analíticamente de forma diferenciada.

de las organizaciones, en este caso un Estado-Nación. Obviamente pueden suceder conjuntamente, en igual o diverso grado.

## II. CAPACIDAD DE LA BUROCRACIA COMO ACTOR.

Para la primera cuestión problematizada, se comparte una difundida visión (Sckopcol et. al, 1985) que entiende que el aporte del aparato administrativo a la capacidad política del Estado consiste en poseer tanto la fortaleza suficiente para fundar sus acciones independientemente de los intereses particulares de los actores sociales como la habilidad para vincularse con éstos mismos, a fin de contar con su colaboración para implementar políticas.

**Se enfrenta una disyuntiva entre, por un lado el requisito de cohesionar el aparato administrativo y por otro lado el de tornarlo más dúctil a las situaciones específicas.**

En resumidas cuentas, fortaleza analítica y operativa (en función del vínculo con los actores sociales) más conducción política. Para ello hacen falta características que son favorecidas por el modelo weberiano: aparato administrativo con la autoridad normalizada y suficiente experticia técnica (a la cual agregamos, política); más un rasgo “no burocrático” de la burocracia: alto grado de coherencia interna. Estos atributos deben complementarse con elementos post-burocráticos: cierta flexibilidad para la aplicación local de las decisiones (que no significa reducir toda tarea a lo solicitado por el “cliente”) y, más ampliamente, la atención a la “voz” del pueblo<sup>13</sup>.

Un grado relativamente alto de vigencia y respeto de reglas formales tiende a normalizar el funcionamiento interno y también la relación con el exterior del Estado, ofreciendo parámetros de comportamiento necesarios para la certidumbre mínima requerida en cualquier sociedad. Vale decir, el modelo burocrático, y su apego a la norma, posee características que facilitan el control de la administración por parte del poder político y la previsibilidad en los actores sociales.

Por su parte, la expertise técnico-política es imprescindible no sólo porque el conocimiento profesional permite analizar de forma correcta y sistemática las cuestiones de política pública, sino porque la formación burocrático-política expresa valores culturales que poseen un beneficio intrínseco, pues genera cuadros administrativos centinelas de valores sociales y constitucionales. Nótese que se dijo “técnico-político”, variando así el ideal weberiano que hacía foco en lo técnico, fundamentalmente en la pericia profesional. Por el contrario, aquí se interpreta que es imprescindible una

13 - Tal como se afirmó, las sociedades actuales `piden` un estado estrechamente vinculado a ellas. De allí que el concepto “participación” haya concitado gran atención teórica. Este artículo no se detiene sobre el particular, pero es inevitable tenerlo presente puesto que su mera presencia influye tanto la estructura como la forma de gestión estatales.

capacitación política (junto a la selección meritocrática entendida en esta sintonía) que promueva el compromiso con valores democráticos<sup>14</sup>.

En esta misma dirección, vale detenerse en la cuestión de la motivación, como una de las variables que influyen el comportamiento de la burocracia. Si bien puede tener diferentes razones en cada momento y lugar dado, genéricamente se listan dos grandes conjuntos de causas: los incentivos materiales, que en la administración pública tienen en la carrera de por vida un primer instrumento y al que los enfoques “managerialistas” oponen la retribución por rendimiento; y los elementos simbólicos, atados a la socialización y habituación a un ethos determinado<sup>15</sup>.

Respecto a este último, aún cuando debe contener características propias de cada organización, debe también comprometerse con rasgos generales de una burocracia democrática: la responsabilidad y voluntad de mantener conductas éticas, de elaborar razonamientos correctos discriminando entre lo legítimo y lo ilegítimo, de acuerdo a valores democráticos y sociales compartidos, consagrados en la Constitución Nacional. En el mismo sentido cuentan lograr un espíritu de cuerpo y que se le asigne relevancia a la actividad: “[L]a internalización, entre los administradores, de la creencia que, colectivamente, ellos brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática” (Evans, 2003).

Ciertamente, la importancia que se le atribuya a la propia tarea burocrática facilita el involucramiento, a lo cual también colabora que la misma permita cierto margen de maniobra y/o apelación a la originalidad, en lugar de ser una seguidilla de actos pautados por un procedimiento. A estas características contribuye la “gestión por objetivos”.

Sobre ésta se abunda más abajo, pero baste decir aquí que es políticamente inviable, amén de normativamente indeseable, la supresión de la estabilidad laboral de los empleados públicos<sup>16</sup>. Por tanto, establecer un plus por resultados sólo puede darse en el contexto de lo anterior, dejando vigente la lógica weberiana. En definitiva, los incentivos ligados al desempeño pueden favorecer el apego a la tarea encomendada, pero esto debería ser escudriñado en cada ámbito en particular.

Resumiendo este primer eje problemático, el carácter racional-legal del modelo weberiano posee ciertos beneficios que no deben ser desechados así nomás. Se puede

---

14 - Si se coincide con Bernazza (2011:14) en que “la técnica administrativa, despojada de todo sentido político, fue funcional a la despolitización de la acción estatal y la “desestatización” de la economía [...] no se debería caer otra vez en este equívoco en nombre de la jerarquización de la función pública”. Por ende deberían emerger criterios de selección y carrera que conjuguen lo profesional con lo político-social.

15 - La otra punta necesaria para que la burocracia cumpla con sus cometidos, es la capacidad de liderazgo de los funcionarios políticos, tema a mejorar en Argentina, pero que excede el objetivo de este escrito.

16 - Por detrás de la estabilidad laboral asoma el poder corporativo, no siempre virtuoso. Siendo un tema en sí mismo, baste decir que la necesaria disciplina laboral debe fundarse en la jerarquía pero ayudada por mecanismos consensuales.

prever que las consecuencias de no mantenerlo, en ciertos casos pueden ser peores que la rigidez que su deformación puede provocar. Junto a este modelo, mecanismos que pertenecen a una lógica informal y otros al paradigma “managerialista” coadyuvan a la capacidad burocrática.

### III. CAPACIDAD ORGANIZACIONAL.

Respecto de la segunda cuestión, reconociendo la complejidad de cambiar de raíz la arquitectura administrativa del Estado, se puede argüir que cualquier intento de mejora es más probable de concretar si se reduce la dispersión organizacional, a través de la concentración del organigrama y de las acciones requeridos para cada gran problemática<sup>17</sup>.

Esta es una primera opción que minimizaría los “puntos de decisión”, pero que no puede evitarlos completamente. Es por ello que a la par debe pensarse el modo de gestionar la segmentación propia de toda asociación compleja, ya sea mediante la creación de organizaciones ad-hoc que conjuguen los diferentes encuadres de la problemática, el fomento de redes intergubernamentales, o el armado de fortalecidos ámbitos de coordinación de los organismos.

Además de la estructura compacta, cuanto más jerárquica y pautada por normas y procedimientos, mayor probabilidad de coordinación. La jerarquía simplemente logra la coordinación por mando y obediencia, mientras que las normas ordenan a cada uno de los actores mediante tareas predefinidas que, en conjunto, arman el rompecabezas administrativo.

La contracara de estas dos posibilidades radica en que, en el Estado no estadocéntrico<sup>18</sup> que impone a la actualidad social, no siempre es posible (y/o deseable) contar con las mismas o, por lo menos, no con el grado necesario para que efectivamente logren coordinar a los actores relevantes<sup>19</sup>. Otra contraindicación es que aún considerando

**El aporte del aparato administrativo a la capacidad política del Estado consiste en poseer tanto la fortaleza suficiente para fundar sus acciones independientemente de los intereses particulares de los actores sociales como la habilidad para vincularse con éstos mismos, a fin de contar con su colaboración para implementar políticas.**

17 - En general, “[L]as experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado [...] La concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -en 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...”(Cao, 2011).

18 - Si bien se puede discutir las características o grados que algunos autores atribuyen al “Estado relacional”(Vernis y Mendoza, 2009), parece menos debatible la superación de la etapa estadocéntrica.

19 - Esta idea se refiere sólo al Estado nacional, pero toma aún más vigor si se tiene en cuenta que muchas políticas son realizadas interjurisdiccionalmente, ya sea con provincias o municipios (ver Rey, 2011)

los beneficios de la centralización junto a relaciones de jerarquía y procedimientos institucionalmente sancionados, allí donde la rigidez de las reglas excede límites apropiados, puede obstruir el funcionamiento burocrático e involuntariamente generar lazos de informalidad que lo aceiten, no siendo éstos necesariamente de carácter virtuoso.

Por ello, debe evaluarse en cada caso concreto en qué medida operan los constreñimientos institucionales que garanticen una perspectiva estatal de conjunto y en qué medida debe existir mayor flexibilidad, para adaptar aquella a las particularidades de un entorno determinado.

En consecuencia, si bien al considerarse irrenunciable la potestad de las autoridades legítimas sobre la burocracia la tendencia a centralizar es preferible, sola no alcanza<sup>20</sup> y tampoco da cuenta de las complejidades locales. No alcanza puesto que aún con una estructura compacta que haga más simple la cohesión y transmisión de los lineamientos políticos, sin planificación estratégica aquel tipo de estructura quedaría tambaleando por carecer de un destino plausible al cual encaminarse. En consecuencia, la centralización como modo de organización debe ir acompañada por la planificación estratégica como modo de gestión<sup>21</sup>. Y en el marco de ésta, de la gestión por objetivos, para abordar la cuestión de la sensibilidad a las particularidades<sup>22</sup>.

Lo importante de la planificación estratégica radica en que al poner de manifiesto el modelo de sociedad deseado (y las directrices para alcanzarlo), coloca las condiciones para cohesionar al Estado, al informar a todos sus integrantes el sendero a seguir.

La coherencia evita solapamientos o contradicciones al interior del aparato estatal, morigerando los problemas de acción colectiva. Analíticamente las soluciones a esta problemática involucran dos dimensiones, no excluyentes entre sí: la lógica de funcionamiento ya mencionada (apelando a cierto grado de jerarquía y las reglas procedimentales) y la forma de gestión intergubernamental (ver Isuani, 2005).

Los diferentes formatos que adoptan las soluciones asociadas a esta gestión por lo general necesitan de la voluntad y capacidad de los diferentes actores gubernamentales para llegar a acuerdos e intercambiar recursos, que armonicen posturas y reduzcan costos de cada uno de ellos. En tal sentido, la base conceptual radica en la idea de reducir la incertidumbre de cada actor sobre el comportamiento de los demás. Para

---

20 - No se trata de amontonar mecanismos deslindados unos de otros, como si cada uno solucionara una parte de la problemática, sino pensarlos en conjunto. Este sendero es analíticamente complejo, puesto que hay que articular herramientas de gestión con lógicas de funcionamiento diversas. Esto es más factible hacerlo casuísticamente que desarrollando una teoría general de su compatibilidad. En consecuencia, sólo para desbrozar el camino conceptual, se puede avanzar avizorando los beneficios de cada herramienta, que en la práctica deben operarse conjuntamente.

21 - Por planificación estratégica se refiere una dirección general que asocie los propósitos de un país con los recursos y dificultades para alcanzarlos, en un horizonte temporal amplio. Para el debate sobre el concepto tradicional y su resignificación actual, ver Martínez Nogueira (2010).

22 - Si bien centralización, planificación estratégica y gestión por objetivos son conceptos en tensión, la preeminencia de unas por sobre otras y la conducción (en la práctica) de un liderazgo fuerte, facilitarían su articulación.

ello, la apelación a la “confianza”<sup>23</sup> es uno de los elementos a los que comúnmente se apuesta, hermanada al logro de cierto grado de conciencia de conjunto.

Como se dijo, en el marco de la planificación estratégica, la gestión por objetivos facilita flexibilidad hacia las características locales. Frente a las críticas al “burocratismo”, las propuestas “managerialistas” solicitan una actitud “entrepreneurial” de los funcionarios, apuntando a conseguir objetivos previamente establecidos más que a seguir los procesos reglamentarios.

Si bien la raíz conceptual de estas ideas está estrechamente vinculada a una forma de coordinación vía mercado (originada en un automatismo descentralizado), si su utilización no se produce como lógica general de gestión, sino como administración del margen de maniobra de ciertos organismos, bajo el paraguas de los lineamientos normatizados en un estricto planeamiento estratégico, su utilidad para una gestión democrática aumenta notablemente.

Más aún si se la vincula a un registro teórico diferente del mercantilista, desde el cual también se escucharon voces a favor del involucramiento activo de los niveles más bajos de la administración y de los ciudadanos, lo cual necesitaba que ambos tuvieran cierta capacidad para incidir. El ya clásico enfoque de políticas públicas bottom-up hace hincapié en el “burócrata de la calle”, que debe atender situaciones singulares. Sin adoptar todas las implicancias del mencionado enfoque y leyéndolo en clave democratizadora, este hincapié no debe ser confundido con otorgarle discrecionalidad absoluta, sino más bien lograr que el ajuste del agente público a los lineamientos que son emanados de la cúspide de la organización estatal se verifique precisamente porque éstos se planificaron prestando atención a las capacidades locales de la organización. Para ello no es necesario dejar de lado el control, sino articularlo con la interacción con (en especial, transmisión de información desde) la base, para facilitar la adaptación de las decisiones a las características locales conocidas de primera mano por quienes atienden las ventanillas públicas.

En resumen, la posibilidad de mejorar la sensibilidad de las políticas a las características locales que brinda la gestión asociada a los objetivos debe estar estrechamente relacionadas con un marco general que les de un sentido global, amén de que éste último debe ser construido sin perder de vista la interacción con los ámbitos administrativos que toman contacto con la ciudadanía.

**Lo importante de la planificación estratégica radica en que al poner de manifiesto el modelo de sociedad deseado (y las directrices para alcanzarlo), coloca las condiciones para cohesionar al Estado, al informar a todos sus integrantes el sendero a seguir.**

23 - El grado de confianza en el terreno de una administración pública posee vínculos con los lazos de confianza que existen en su sociedad en general y en su sistema político en particular, temas que exceden este artículo.

## IV. CONCLUSIONES

Luego de un cuarto de siglo de dismantelamiento neoliberal del estado, la estatalidad argentina está en plena reconstrucción. Esta engloba tanto la tarea política de entronizar al estado como centro decisor de la coordinación social así como la misión político-administrativa de modificar la estructura y gestión burocráticas, de modo de hacerlas compatibles con la anterior tarea mencionada y además tornarlas funcionales al interés general de la sociedad.

Estos cometidos, ya de por sí arduos, están además complejizados por el contexto social circundante: dado que la sociedad actual es diferente a la de mitad del siglo pasado, la forma que debe adquirir la recuperación de un Estado activo no puede ser exactamente igual a la que existió en aquel momento. Por ello es que las estructuras y modos de gestión que asuma un nuevo Estado debe estar en comunión con las características de una sociedad diversa, dinámica y desigual.

Sin embargo, permanece inmutable una cuestión central para la política democrática: la conducción de las políticas públicas por parte del representante legítimo del pueblo.

Todo Estado democrático, en tanto asociación compleja, enfrenta un dilema. Por un lado, necesita poseer posiciones de liderazgo que puedan generar decisiones en nombre de, y aplicables a, todos los miembros de la asociación. Por otro lado, debido a que éstos quedan obligados por dichas decisiones, es necesario la existencia de mecanismos que los protejan contra decisiones arbitrarias. Esta doble cara de la moneda puede sintetizarse en términos estatales, en un Estado potente y a la vez un Estado controlado.

La vigencia en Argentina de la democracia representativa, con división de poderes respetada desde hace casi tres décadas, si bien no desmerece los intentos por elevar la calidad de los reaseguros antiautoritarios, torna la mirada hacia la efectividad del poder político, sobre todo en un entorno de concentración del poder económico.

En consecuencia, la principal preocupación de una perspectiva democratizadora sobre la estructura y modo de gestión estatal no es la limitación del poder ejecutivo, sino la garantía de que el dominio sobre la elaboración e implementación de políticas públicas va a ser ejercida por aquel.

La conjunción de este imperativo democrático con el entendimiento de que el Estado debe operar en conjunto con su sociedad arroja la necesidad de una estructura burocrática y modos de gestión de la misma más compactos y dúctiles a la vez, situación difícil de alcanzar utilizando sólo los parámetros de organización burocráticos o sólo los parámetros de organización postburocráticos.

Esta aseveración conlleva la imposibilidad de prescribir una receta general y la exigencia de utilizar diversos tipos de formatos administrativos, según cada caso concreto, optimizando las características de cada uno que mejor resuelvan dichas situaciones.

Esto no significa que este “enfoque situado” gire en el vacío. Si bien necesita de la evaluación del caso a caso para determinar la conjunción de mecanismos y solo permite describir propuestas generales, está orientado por lineamientos políticos que pretenden organizar al aparato administrativo para que sea funcional a un Estado activo, capacitado para motorizar un proyecto político de desarrollo e inclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. M. (2008) “Cómo mejorar la gestión para construir un estado más fuerte”, en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, N° 26, Bs As, Noviembre.

Bernazza, C. (2011) “¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión”, en García Delgado, D y Peirano, M. (comp) El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, Ciccus – IDISA – FLACSO, octubre.

Cao (2011) Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular, en Realidad Económica, n° 260, Buenos Aires.

Evans, P. (2003) “El Hibridismo como estrategia administrativa”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, n°. 25, Febrero, Caracas.

Garagarella, R. (1995) Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, Ciopp / Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Isuani, F.J. (2005) Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales, ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

López, Andrea (2011) “Regulación y control del transporte urbano de pasajeros y de cargas”, en Voces en el Fenix. Revista del Plan Fenix, Año 2, N° 9, Septiembre.

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992) Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.

O'Donnell, G(2007) Disonancias. Críticas democráticas a la democracia, Prometeo, Buenos Aires.

Olson, M. (1992) La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México DF.

Presman, J. y Wildavsky, A. (1998) Implementación. Fondo de Cultura Económica, México DF.

Rey, M (2011) Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, UNSAM.

Skocpol, T., Evans, P. y Rueschmeyer, D. (1985) Bringing the State Back in, Cambridge, Cambridge University Press.

**La principal preocupación de una perspectiva democratizadora sobre la estructura y modo de gestión estatal no es la limitación del poder ejecutivo, sino la garantía de que el dominio sobre la elaboración e implementación de políticas públicas va a ser ejercida por aquel.**

Tamayo Sáenz, M. (1997) “El Análisis de las Políticas públicas”, en Bañon y Carrillo (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Vernis, A y Mendoza, X. (2009), “Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 44, junio, Caracas.

# MOMENTOS Y PROCESOS PARA UNA HISTORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA

Patricia Berrotarán (\*) y Elsa Pereyra (\*\*)

Las transformaciones experimentadas en la Argentina durante la década de 1990 dieron lugar a una abundante literatura destinada a arrojar luz sobre el papel del Estado. Esto contribuyó a consolidar el campo específico del trabajo intelectual y académico sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

Ese camino ha estado abonado ciertamente por los aportes pioneros de Guillermo O'Donnell y Oscar Oszlak, quienes a mediados de la década de 1970 sentaron las bases para un programa de investigación cuya perspectiva confrontaba abiertamente con las tendencias dominantes en la ciencia política de cuño anglosajón. En ese programa postulaban la necesidad de centrar el análisis en las políticas públicas para conocer lo que el estado hacía, y avanzar en la reflexión teórica acerca de su naturaleza (Oszlak y O'Donnell, 1976)<sup>1</sup>. La perspectiva allí contenida preanunciaba, por un lado, el abandono del sesgo sociocéntrico usual de esa época a favor de la apertura de la “caja negra” del estado y enfatizaba, por el otro, la necesidad de introducir seriamente la dimensión temporal para una adecuada construcción del objeto de estudio; sin embargo, encontró escaso eco. La literatura estaba más preocupada por las urgencias del presente que por rastrear las raíces históricas de las estructuras y dinámicas del estado argentino; y tendió

(\*) (Doctora en Historia. Profesora Asociada regular de la UNQ y de la UBA, Directora de la Licenciatura en Historia de la Universidad Nacional de Quilmes y Directora del Programa Prioritario Historia de las relaciones entre estado, sociedad y cultura UNQ.

(\*\*) Magister en Administración Pública y Políticas Públicas (UdeSA). Investigadora docente del Área de Estado Gobierno y Administración Pública del Instituto del Conurbano (UNGS) y docente de la Escuela de Política y Gobierno (UNSAM).

1 - En ocasión de cumplirse los 36 años de producción de este artículo, ambos autores fueron invitados a reflexionar, en el cierre de las VI Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad celebradas en Buenos Aires en junio de 2010, sobre la trayectoria de los estudios acerca del estado y las políticas públicas, y la vigencia del programa de investigación allí formulado. Para sorpresa de muchos de los que disfrutamos de esa conferencia, en un momento de chispeante contrapunto con Oszlak, O'Donnell sostuvo que se habían quedado “cortos” en las críticas hacia el modo dominante del policenálisis, poniendo así de relieve su insatisfacción con el rumbo que, a pesar de la propuesta ensayada, tales estudios tendieron a adoptar.

a trasladar –muchas veces de manera acrítica- los esquemas explicativos de los variados “neoinstitucionalismos” particularmente la denominada “nueva economía institucional”- que hacia la década de 1990 poblaron el campo en construcción.

En paralelo, desde la historiografía se fueron constituyendo líneas de trabajo que buscaron desentrañar los procesos de construcción estatal, problematizando ciertos supuestos o lugares comunes acerca de su desarrollo histórico. A diferencia de lo experimentado en el campo de la ciencia política vernácula, los historiadores echaron mano de marcos explicativos asociados con los aportes del institucionalismo histórico<sup>2</sup>.

Los vasos comunicantes entre estas dos vertientes de la reflexión sobre el estado son escasos o prácticamente inexistentes. Desde nuestra perspectiva, un mayor diálogo entre los análisis situados en las coyunturas contemporáneas -que las más de las veces descuidan la inscripción histórica de los procesos estudiados-, y aquellos que abrevan en las raíces de ciertas configuraciones del estado –pero que a menudo se resisten a dar el paso hacia el planteo de las implicancias teóricas que sus hallazgos sugieren-, ayudaría significativamente a profundizar en el conocimiento de la esfera estatal y, por extensión, del orden político que la tiene en su centro.

Esta petición reclama responder a la pregunta por la contribución que una historia del estado nacional realizaría a la comprensión de algunos de los nudos más relevantes de la sociedad argentina. Desde nuestra perspectiva se impone una respuesta afirmativa. No caben dudas tampoco sobre la mayor densidad explicativa que ganaría la reconstrucción de la historia del estado si la misma se emprendiera teniendo en cuenta los aportes teóricos generados en las ciencias sociales.

Sobre la base de estas convicciones, en este artículo ensayamos una aproximación general a la historia del estado nacional que, más que brindar precisiones puntuales y detalladas de los procesos y vicisitudes que se desplegaron en más de un siglo de construcción, busca aprehender momentos determinantes en su configuración e identificar así como analizar las ideas y creencias que sobre el estado se motorizaron en cada uno de ellos. Emprendemos entonces un ejercicio de historización que no asume carácter lineal ni pretende un relato continuo, sino que busca abrir caminos de exploración.

### UNA PROPUESTA PARA LA HISTORIZACIÓN DEL ESTADO

Si la clave de lectura dominante en la reciente literatura sobre la historia del estado es la de la historia social, enriquecida en cierta medida por los aportes de las diversas variantes del neoinstitucionalismo, interesa explorar las posibilidades de reconstruir tales procesos en clave de una historia política que coloque en el centro de la indagación

---

2 - Este enfoque se origina dentro de la ciencia política como reacción tanto al conductismo norteamericano como al neoinstitucionalismo sustentado en la teoría de la elección racional. Interesa destacar que el grueso de la historiografía reciente sobre el estado tiende a abordajes microhistóricos, no obstante lo cual respalda sus aproximaciones en el institucionalismo histórico, cuyo nivel de análisis es el macrosocial.

los problemas de la construcción y ejercicio del poder y, dentro de ellos, al estado como arena y como actor.

Es posible trazar algunos supuestos que permitan emprender este camino. A contrapelo de las tendencias recientes que desde los abordajes micro de las ciencias sociales postulan la idea de un estado en plural, planteamos que bajo la diversidad y fragmentación de las oficinas y agencias públicas subyace un principio de unidad que permite hablar del estado en singular, y que reside en la dimensión legal que en forma de cascada sostiene a las decisiones y actuaciones y las dota de carácter vinculante (O'Donnell, 2010). El principio de organización que de esto se deriva es la autoridad, un atributo exclusivo del estado respaldado en última instancia por el ejercicio de la coerción en un territorio delimitado, y no intercambiable con los que regulan a otras esferas de la actividad social (Mann, 1991). Desde esta perspectiva, las múltiples fisuras y tensiones que pueden conllevar esas decisiones y actuaciones, así como su carácter incompleto o su relativa eficacia, dan cuenta de la complejidad del trabajo estatal en las sociedades capitalistas contemporáneas que, mirado en conjunto, se articula en torno a las funciones de acumulación y legitimación (O'Connor, 1973).

El análisis del estado puede ser realizado a partir de tres grandes dimensiones: los proyectos políticos,<sup>3</sup> que traducidos en políticas y acciones públicas buscan imprimir una dirección general a la sociedad; las estructuras de la gestión estatal, tanto las existentes como las que se crean para el desarrollo de las políticas y acciones públicas; y las interacciones entre actores estatales y sociales. La consideración conjunta de estas tres dimensiones previene contra posibles sesgos “estadocéntricos” o “sociocéntricos” en la comprensión histórica del estado, contribuyendo a la construcción de un enfoque “relacional” que, además, permite identificar las tramas institucionales y las corrientes de políticas que promueven u obstaculizan determinados desarrollos de la intervención estatal (Fox, 1992).

A partir de estos supuestos, desprendemos algunas cuestiones que consideramos relevante explorar y problematizar. En primer lugar, la constitución, desarrollo

**En la experiencia argentina, los momentos de mayor autonomía relativa del estado —especialmente en el primer peronismo— se caracterizaron por un despliegue dificultoso de las capacidades estatales entendidas en sentido genérico, mientras que momentos en los que esa autonomía relativa fue menor o prácticamente inexistente —tal como durante el menemismo— tuvieron como rasgo relevante un desarrollo importante de las mismas.**

3 - Bajo este concepto entendemos aquellos programas de carácter estratégico que no necesariamente se circunscriben a la acción de un solo gobierno, sino que se proyectan en el tiempo a modo de tendencia “fuerte” de la dirección de la sociedad.

y permanencia de elencos o elites dirigentes y su correspondencia más o menos consistente con una matriz política (Vilas, 1997; Acuña, 1995). La historia del estado argentino puede ser reconstruida desde las tensiones y conflictos manifestados en este plano, dando cuenta de las dificultades para conciliar las funciones de acumulación y legitimación en proyectos políticos suficientemente perdurables. En este sentido es posible conjeturar que los momentos correspondientes a la “generación del ‘80” y el menemismo fueron, con matices que es necesario explicitar en cada caso, aquéllos en los que ambas funciones del estado lograron desarrollarse más ajustadamente, en tanto que el primer peronismo fue el momento en que la tensión entre ellas alcanzó su máxima expresión.

En segundo lugar, la cuestión de la autonomía entendida en un doble sentido: por un lado, en sus términos clásicos tal como ha sido desarrollada en la perspectiva estructuralista del marxismo, dentro de la cual fuera acuñado el concepto de “autonomía relativa”; y por el otro, en los términos del neoinstitucionalismo en general, y el institucionalismo histórico en particular, como capacidad de los actores estatales para fijar sus metas independientemente de los clivajes sociales, lo que remite al problema de la relación entre política y administración. Dentro de ello, se destaca la cuestión de las capacidades estatales ligadas con los saberes político, administrativo y técnico. La consideración de la autonomía en ambos sentidos contribuye a iluminar distintos niveles o dimensiones del estado, a fin de evitar asociaciones estrechas entre autonomía, fortaleza y capacidades técnicas, que no necesariamente van de la mano. Un estado “fuerte” en el segundo de los sentidos aludidos, puede gozar de escasa autonomía en el primero. En la experiencia argentina, los momentos de mayor autonomía relativa del estado —especialmente en el primer peronismo— se caracterizaron por un despliegue dificultoso de las capacidades estatales entendidas en sentido genérico, mientras que momentos en los que esa autonomía relativa fue menor o prácticamente inexistente —tal como durante el menemismo— tuvieron como rasgo relevante un desarrollo importante de las mismas.

En tercer lugar, la relación entre modernización, cambio institucional y racionalización. Estos conceptos, de por sí disputables, tienden a ser intercambiables o a ser conjugados de manera estrecha. Por empezar, el concepto de modernización, surgido en la década de 1950 en torno a la construcción del par dicotómico sociedad tradicional-sociedad moderna, ha sido objeto de resignificación, no obstante lo cual esa marca de nacimiento persiste considerablemente; de otra parte, en cada etapa histórica la idea de modernización adquirió especificidades propias que demandan un análisis situado para evitar traspolaciones ahistóricas. Otro tanto puede afirmarse en relación con la idea de racionalización, que en tiempos recientes ha estado estrechamente asociada con ajuste y recorte, mientras que en otras épocas de la historia implicó ordenamiento y perfeccionamiento de las estructuras. Luego, el cambio institucional, entendido como expresión de la alteración en el balance de poder, no necesariamente conduce al cambio organizacional; ni cambios organizacionales involucran necesariamente cambios

institucionales. En la década de 1930 el estado amplió el campo de sus actividades, replicando esquemas organizacionales existentes, y es en el peronismo clásico cuando los cambios institucionales condujeron a un replanteo en el plano organizativo.

Por último, la relación entre estado y administración pública. Así como el estado no constituye un “epifenómeno” de la sociedad, tampoco la administración pública puede ser considerada un “reflejo” del estado. Con esto queremos significar que los cambios en la forma de estado no necesariamente conllevan cambios en la administración pública. En este sentido es posible aventurar que la historización de la administración pública –tarea por demás pendiente de realización- puede conducir a una periodización relativamente diferenciada de la que proponemos para el estado.

### UNA FORMA DE CONTAR

A la luz de supuestos y cuestiones planteados, cabe preguntarse sobre su entrelazamiento a lo largo de la historia: ¿qué concepciones del estado orientaron a los principales actores?; ¿qué líneas de continuidad y ruptura es posible identificar en el recorrido histórico desde la constitución del estado nacional?; ¿qué estado, en fin, resulta en cada etapa?

Estas preguntas nos llevan al problema de la periodización, que involucra establecer recortes suficientemente significativos organizados en torno a la identificación de ciertas regularidades y rasgos distintivos para cada una de las etapas así delimitadas. Como es harto sabido, las periodizaciones entrañan operaciones analíticas que no tienen nada de ingenuas sino que, por el contrario, conllevan énfasis explicativos según se privilegie tal o cual dimensión de la actividad social –la económica, la política o la cultural (Tarcus, 1992). En el caso argentino existe un amplio consenso en torno a los principales “cortes” temporales que permiten organizar unidades relativamente discretas en cuanto a sus principales rasgos y atributos, con una importante convergencia de las diversas expresiones de la vida social. Ese consenso se traduce típicamente en el reconocimiento de tres grandes períodos cuyo eje articulador más relevante es el económico, que condensa grosso modo las modalidades de acumulación dominantes en cada caso: la etapa agroexportadora desde la segunda mitad del siglo XIX hasta 1930, la de la industrialización por sustitución de importaciones entre 1930 y 1976, y la de la crisis y reestructuración bajo el influjo

**Los cambios en la forma de estado no necesariamente conllevan cambios en la administración pública. En este sentido es posible aventurar que la historización de la administración pública –tarea por demás pendiente de realización- puede conducir a una periodización relativamente diferenciada de la que proponemos para el estado.**

neoliberal, que iniciada en 1976 parece cerrarse en 2001, dando lugar a una nueva etapa de rasgos todavía inciertos.

Otra forma de periodización que guarda cierta consistencia con la anterior, pero que ciertamente introduce un mayor número de recortes, es la que privilegia el eje político. Desde esta perspectiva, los regímenes políticos organizan los siguientes periodos: 1880-1916 (régimen oligárquico), 1916-1930 (democracia ampliada), 1930-1943 (democracia fraudulenta), 1943/46-1955 (democracia de masas), 1955-1976 (inestabilidad político-institucional marcada por la alternancia de democracia restringida y dictaduras), 1976-1983 (la última dictadura militar que cobró entidad propia por el quiebre que supuso en todos los órdenes), y 1983 en adelante (democracia pos-dictadura).

Desde la perspectiva del estado, proponemos una periodización que dialoga con las anteriores pero se aleja en alguna medida de ellas, al identificar tres grandes momentos “instituyentes”: el motorizado desde 1862, que recibe un definido impulso en manos de la denominada “generación del ‘80”;

el iniciado por el peronismo clásico; y el correspondiente al menemismo.

Cada uno de estos momentos inauguró una forma de estado así como definiciones relativamente estables de las tareas y objetivos a él asignados que contribuyeron a imprimirle características distintivas. Las grandes etapas delimitadas por estos momentos contienen, a su turno, periodos que preparan las condiciones para su redefinición y pueden ser considerados como transiciones. De esta manera, los gobiernos radicales entre 1916 y 1930 supusieron proyectos de sociedad que, no obstante su inscripción en los patrones generales instituidos por la “generación del ‘80”, pusieron en tensión los ejes alrededor de los cuales tendieron a girar las relaciones entre el estado y la sociedad durante el régimen oligárquico. La década de 1930 puede caracterizarse como una antesala del proyecto peronista en lo que se refiere al papel del estado, al desplegar funciones de intervención en la economía que, no obstante, fueron concebidas como coyunturales o transitorias. Las estrategias desarrollistas de la década de 1960 que encontraron en el peronismo de los primeros años de la década de 1970 su última expresión, pueden considerarse innovaciones y desarrollos que expresan un mayor refinamiento de las funciones de planificación inauguradas por el peronismo clásico. Por último, la dictadura de 1976 supuso un quiebre sustantivo y radical de las bases de sustentación del estado planificador populista que, si bien no alcanzó a desmontar y redefinir en todos los planos su significado y modalidades de intervención, preparó las condiciones para lo que efectivamente se consumaría en la década de 1990 bajo el menemismo. Por cierto, se abre el interrogante en torno a la posible identificación, a partir del año 2001, de un nuevo período de transición hacia un cuarto momento “instituyente” del estado, toda vez que existen sobrados indicios sobre el abandono de las premisas y concepciones que lo organizaron en el período anterior, pero a la vez persisten en gran medida muchos de sus rasgos estructurales.

Esta periodización puede prestarse a controversias, particularmente en lo que se refiere a la identificación del peronismo clásico como segundo momento instituyente, ya que entre los historiadores y otros científicos sociales existen interpretaciones según las cuales sería la década de 1930 la que lo inauguraría, minimizando las innovaciones que el peronismo clásico habría supuesto. Esperamos que los argumentos más adelante desarrollados presenten el fundamento suficiente para apoyar nuestra propuesta. Por lo pronto, adelantamos que tanto desde la perspectiva que nos interesa privilegiar como desde las concepciones y creencias que organizaron la de los propios protagonistas de cada uno de estos tres momentos, resulta significativo que los mismos hayan quedado consagrados en las respectivas cartas constitucionales que buscaron condensar no sólo su especificidad, sino su proyección en el tiempo.

**El período 1880-1930 es quizás el momento más estudiado y conocido de la historia nacional, y el que pesa de manera más persistente en el imaginario social como etapa “dorada” en la que el país alcanzó su unidad interna y se proyectó en la escena internacional como “granero del mundo”.**

A continuación esbozamos los rasgos centrales que caracterizan a los tres momentos identificados.

#### *Paz y administración*

El período 1880-1930 es quizás el momento más estudiado y conocido de la historia nacional, y el que pesa de manera más persistente en el imaginario social como etapa “dorada” en la que el país alcanzó su unidad interna y se proyectó en la escena internacional como “granero del mundo”. Es el momento, también, en que se delinearon los rasgos estructurales y estructurantes del estado en la sociedad, algunos de los cuales perduran hasta nuestros días, como por ejemplo la cristalización del desequilibrio regional.

La unidad del período está sustentada en la construcción de un proyecto político que contó con unos elencos dirigentes fuertemente cohesionados y comprometidos. Los trabajos de Botana (1977), Halperín Donghi (1980) y Oszlak (1982) ilustran esa sintonía que, a su vez, admitió el desarrollo de matices ideológicos y distancias críticas, la manifestación de superposiciones e intereses contrapuestos que no alcanzaron a poner en cuestión el sentido general que se intentó imprimir a la construcción de la estatalidad, pero tuvieron suficiente peso para conmover algunos de sus cimientos.

Los elencos dirigentes se formaron y adquirieron su unidad de miras al calor de las luchas entre las elites del Puerto de Buenos Aires y las del Interior, y alcanzaron en la llamada “generación del ‘80” un punto de maduración significativo que permitió convertir las cuestiones en políticas y en materializaciones institucionales. Tal como surge del análisis de Cornblit, Gallo y O’Connell (1962), la posibilidad

de activar en términos de un proyecto político los temas y cuestiones que ya eran conocidos y se venían configurando desde mediados del siglo XIX, demandaron la constitución de una clase dirigente capaz de leerlos, traducirlos y procesarlos en términos de un rumbo, un programa de gobierno. Alberdi fue una de las figuras claves en ese procesamiento de los problemas y cuestiones y la formulación de su solución política sintetizada en la consigna “orden y progreso”, que reunió como en ninguna otra etapa de la historia argentina a los intelectuales y dirigentes de la época, y posibilitó la conjunción de ideas y prácticas en torno al rumbo a seguir.

El régimen político constituyó la plataforma a partir de la cual los elencos dirigentes se legitimaron como tales y adquirieron una suerte de seguridad y confianza “ontológica” respecto de su capacidad de dirección del proceso. La fórmula política prescriptiva planteada por Alberdi –libertad política para pocos, libertad civil para todos– sintetizaba la composición que esta clase dirigente se hizo de su misión, su lugar y estar en el mundo. El proyecto político que encarnaba, además de garantizar la preservación del poder en sus manos, proyectaba una idea y estrategia de país en términos más amplios que los estrechos intereses de sus bases sociales inmediatas, brindando los elementos materiales y simbólicos para lograr su legitimación.

El lema “paz y administración” con que Roca abrió su discurso inaugural al asumir la presidencia en 1880 condensaba, en fin, ese estado de las cosas: la política estaba resuelta en una dirección, esa dirección fue la que resultó de décadas de enfrentamientos entre las elites del puerto y las del interior, y se trataba entonces de consolidar el proyecto político que, de ahí en más, sería objeto de tensiones o contradicciones como consecuencia de la propia dinámica de su desarrollo. “Paz y administración” como decodificación de las ideas de “orden y progreso” suponía, así, la ilusión de la “no política”, la separación tajante entre política y administración: dado que la política no era objeto de discusión –esta clase dirigente se arrogaba para sí sola las atribuciones y capacidades al respecto–, lo que se hallaba por delante era administrar, y administrar bien: ordenar, conocer, clasificar para garantizar el orden y el progreso.

El proceso de selección y reclutamiento de los cuadros y los elencos operaba en un círculo muy restringido. Puede afirmarse sin mayor riesgo de equivocación que en esta época se produjo una comunidad entre clases dominantes y clases dirigentes que sólo parecería haber encontrado algún paralelo aunque de manera imperfecta y por un período de tiempo mucho menor– durante la década de 1990.

Entonces, unos pocos gobernaban, y sabían cómo hacerlo, sobre un territorio que había que poblar e integrar tanto hacia adentro como hacia afuera. Tal era el núcleo duro de la nutrida agenda de cuestiones que se plantearon, y que pivoteaba en torno de lo experimentado como atraso ligado con la herencia colonial, esta última vivida como un verdadero “peso”, un freno para el progreso. Todo estaba por hacerse. Las políticas públicas que se instrumentaron y el estado que se configuró respondieron a estas cuestiones.

El gobierno de la sociedad se tradujo en el uso de la fuerza del estado para su despliegue tanto despótico como infraestructural:<sup>4</sup> desde la unificación y consolidación de las fuerzas represivas hasta la regulación de las diversas esferas de la vida social,<sup>5</sup> la acuñación de moneda y la generación de una estructura bancaria básica, el desarrollo y facilitación de las comunicaciones, la promoción de la inmigración y la definición de la educación como asunto público, pasando por el conocimiento del territorio y sus principales características<sup>6</sup> y la registración de sus componentes materiales (población, recursos) (Campioni y Mazzeo, 1999). Un estado que abría las oportunidades para el desarrollo de las fuerzas productivas facilitando y regulando, proveyendo infraestructuras, en un escenario mundial caracterizado por la tradicional división entre países productores de bienes manufacturados y países proveedores de materias primas y alimentos, y dentro de la cual no había dudas sobre qué lugar le cabía a la Argentina.

**Alberdi fue una de las figuras claves en ese procesamiento de los problemas y cuestiones y la formulación de su solución política sintetizada en la consigna “orden y progreso”, que reunió como en ninguna otra etapa de la historia argentina a los intelectuales y dirigentes de la época, y posibilitó la conjunción de ideas y prácticas en torno al rumbo a seguir.**

Lo que se pone en movimiento en este período es la transformación —o mejor dicho el corrimiento— de las fronteras entre estado y sociedad. Un movimiento a favor del estado, que sustrae tanto a ciertas esferas de la sociedad como a las provincias determinadas tareas y atribuciones.<sup>7</sup> El desarrollo de estas políticas contribuyó a generar nuevas cuestiones no contempladas inicialmente en la agenda de la “generación del ’80”: la “cuestión social” -vinculada con los procesos de inmigración masiva, su notable concentración espacial y la diversificación de la estructura social a partir de la configuración de los sectores medios y obreros- demandó respuestas tanto en

4 - En la conceptualización propuesta por Mann (1991: 19-20), el poder despótico refiere a las acciones que el estado emprende “sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil”, lo que se asocia con “la autonomía del poder”, en tanto que el poder infraestructural expresa la “capacidad del estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”.

5 - La importante tarea de codificación, ya iniciada en el período anterior con la promulgación de los Códigos Civil y Penal, se extendió a la “secularización” de la registración de los hechos vitales de las personas, por medio de la creación del Registro Civil.

6 - La producción de conocimiento para gobernar se constituyó en una de las actividades centrales y estratégicas del estado nacional, dando lugar al desarrollo de varias oficinas de estadística que concentraron saberes especializados (Otero, 2007; González Bollo, 2007).

7 - Así, el estado nacional buscó “cubrir” el conjunto del territorio, desde sus oficinas de correo, la implantación de las fuerzas armadas y la conscripción militar obligatoria, el establecimiento de escuelas (Ley Láinez) y la formación de maestros y profesionales, entre otras acciones.

términos de acciones públicas como de creaciones institucionales que las organizaran y canalizaran. La relación con el mundo obrero, la provisión de servicios públicos, el higienismo y la salubridad, la vivienda asomaron, entre otros, como asuntos de carácter público que pusieron de relieve la ambivalencia de las respuestas brindadas y las tensiones que significaban para el proyecto político de la “generación del ‘80”, alumbrando diferencias en torno a qué tenía que hacer el estado, y cómo debía hacerlo<sup>8</sup>.

El espíritu liberal consagrado en la Constitución de 1853 se expresaba en las actividades asignadas al estado, propias de una concepción minimalista y “negativa” que postulaba la primacía de lo privado por sobre lo público, y circunscribía este último campo a las funciones actualmente consideradas clásicas y elementales: la defensa, las relaciones exteriores, la educación, la garantía de los derechos individuales, la justicia.<sup>9</sup> Sin embargo, el estado liberal así concebido desde las lentes conceptuales dominantes del período, extendió el campo de su actuación tornando las fronteras entre lo público y lo privado más porosas de lo que su prédica liberal sostenía, y suscitando tensiones dentro de los elencos dirigentes.

Tanto la agenda inicial como la que se fue desarrollando al calor de la dinámica de las políticas públicas ensayadas dieron lugar a una novel administración pública que se fue configurando por aprendizajes primarios y una lógica de ensayo y error. Algunos de sus rasgos más relevantes fueron la desprolijidad presupuestaria, la falta de homogeneidad en los puestos y los sueldos así como de correspondencia entre puestos y sueldos, el reclutamiento sobre la base de relaciones familiares o construidas en los ámbitos de sociabilidad de las elites. Por sobre todas las cosas, la unidad del conjunto, más allá de esta laxitud y fluidez, residía en la existencia de un código compartido entre la clase dirigente y los funcionarios sobre lo que había que hacer.

Sin embargo, esa unidad de conjunto comenzó a mostrar una mayor diversidad en directa relación con el engrosamiento de las cuestiones objeto de intervención estatal, y la porosidad que adquirieron las fronteras entre lo público y lo privado. Las actividades de los ministerios del Interior y de Obras Públicas, así como el personal

---

8 - Expresión de estas ambivalencias fueron las respuestas represivas (Ley de Residencia, Ley de Defensa Nacional) y la creación del Departamento Nacional del Trabajo, cuya tarea se centraba en informar, medir, clasificar el mundo obrero antes que en regularlo. No hay que olvidar, en este sentido, que la problemática obrera constituía, desde la perspectiva liberal, una cuestión propia de la esfera mercantil, por lo que la idea de regulación le era del todo ajena.

9 - La organización ministerial consagrada en el texto constitucional daba cuenta cabalmente de esta concepción: los ministerios de Relaciones Exteriores, del Interior, de Justicia e Instrucción Pública, de Hacienda y de Guerra y Marina constituyeron el armado básico de las estructuras estatales. La expansión de la actividad estatal demandó, en 1898, una reforma de la carta constitucional para hacer lugar a la mayor diferenciación funcional experimentada, creándose los ministerios de Agricultura y de Obras Públicas –ambos como resultado de la desagregación de las atribuciones y actividades hasta ese momento contempladas dentro del Ministerio del Interior, y cuya relevancia merecía una mayor jerarquización en la organización estatal- y desdoblándose el de Guerra y Marina. Esta organización perduraría hasta el primer peronismo, no obstante sus notables limitaciones e insuficiencias para expresar y contener la expansión de las actividades estatales.

político y técnico que las desarrollaban, constituían una “ventana” ideal para advertir y analizar estos deslizamientos y microdesplazamientos que contribuían a modificar las percepciones y el sentido de la intervención estatal. Las acciones e iniciativas de los Departamentos Nacionales de Ingenieros, de Higiene y del Trabajo -creados en 1875, 1880 y 1907 respectivamente-, el frustrado Código de Trabajo elaborado en 1904, la gestión del saneamiento público que condujo a la creación de Obras Sanitarias de la Nación en 1912, expresaban el reformismo social como tónica general de los inicios del siglo XX. Estas instituciones estatales demandaban, por otra parte, perfiles de funcionarios con saberes especializados que en la actualidad denominaríamos “segundas líneas”, y que insinuaban el desarrollo de una lógica propiamente estatal, pública, en la construcción de sus horizontes de sentido, diferente a la que parecía gobernar a las elites dirigentes, que se pensaban a sí mismas más como actores sociales que estatales.

**“Paz y administración” como decodificación de las ideas de “orden y progreso” suponía, así, la ilusión de la “no política”, la separación tajante entre política y administración: dado que la política no era objeto de discusión –esta clase dirigente se arrogaba para sí sola las atribuciones y capacidades al respecto-, lo que se hallaba por delante era administrar, y administrar bien: ordenar, conocer, clasificar para garantizar el orden y el progreso.**

A esta diferenciación dentro de los elencos estatales, se sumaba la que tenía lugar dentro de las filas de las clases dirigentes. A modo de ejemplo, fieles exponentes como Carlos Pellegrini, Aristóbulo del Valle o José Terry encarnaron algunas de las disonancias a las que venimos haciendo referencia. En el primer caso abriendo la posibilidad de acciones de protección de la actividad industrial local, en el segundo defendiendo la capacidad del estado para gestionar empresas de servicios públicos, y en el tercero planteando una mayor injerencia del estado en el plano financiero, todos ellos expresaban desafíos a las ideas y creencias de cuño liberal que gobernaron el grueso de la actividad estatal de la época.

Por fuera de la esfera estatal, los cuestionamientos al régimen político asociados con el surgimiento y desarrollo de los partidos modernos -particularmente la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista-, apuntaban a lo que constituía el punto más débil de la estrategia de legitimación de los elencos dirigentes. Al respecto, resulta importante recordar que estos partidos políticos expresaban la demanda de participación en el poder, sin poner en cuestión los fundamentos del sistema agroexportador (Rock, 1977). El núcleo dirigente de la UCR estaba integrado por propietarios terratenientes no contemplados en la fórmula política dominante. Los socialistas de la época, por su parte, encuadraron sus críticas invariablemente dentro de los límites del modelo

agroexportador: el Partido Socialista creado en 1898 cuestionó la falta de impulso de políticas de consumo, y se opuso en el debate proteccionismo-librecambio a las posiciones defensoras del desarrollo de la industria local. La arena política se movía, en fin, alrededor de las pretensiones de compartir el gobierno —cómo y por qué se llegaba a los puestos máximos de dirección gubernamental—, discusión que atravesó todo el período y que encontró un punto de inflexión en la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912. Desde la perspectiva de las elites dirigentes, esta apertura del juego político no era considerada un riesgo para su posición; sin embargo, las primeras elecciones presidenciales bajo el imperio de la nueva ley produjeron su desplazamiento del gobierno.

Si la primera experiencia de gobiernos radicales se inscribió dentro de las coordenadas básicas establecidas por los hombres de la “generación del ’80”, tanto las acciones públicas como los elencos que integraron las estructuras del estado mostrarían que esas coordenadas estaban siendo desbordadas. Un estado más “plebeyo”, que respondía de manera ambigua a las cuestiones, ampliaba los campos de su actuación, y se parecía cada vez menos al que habían ideado en los albores de la Argentina moderna.

El conjunto de estos movimientos dentro de la esfera estatal y dentro del sistema político sentó las bases para el agotamiento y redefinición crítica de este primer momento instituyente. La Primera Guerra Mundial, por su parte, trastocaría significativamente el escenario internacional, alterando las “señales” que orientaban de manera más o menos clara, y desde la perspectiva de los elencos dirigentes, el lugar de la Argentina en el mundo. Si la década de 1920 condensó los indicios de agotamiento y conflicto de este momento instituyente, la crisis de 1930 sellaría dramáticamente su cierre, con el primer quiebre del orden constitucional y la inauguración de una pauta de resolución de los problemas de configuración del orden político que marcaría a fuego la historia del siglo XX. En la coyuntura crítica abierta a partir de entonces se desplegarían los intentos de recuperación de la cohesión perdida entre los elencos dirigentes y sus bases sociales.

La “década del ’30” puede ser interpretada, desde nuestra perspectiva, como un período en el que se desarrollaron búsquedas que innovaron en los modos y las prácticas de los actores estatales así como en los campos de actuación, conduciendo, tal como lo remarca Sidicaro (1995), a la configuración de elencos dirigentes que ya no parecían tener la necesidad de asimilarse de manera especular a las clases dominantes para constituirse como tales. Por estas razones, la década de 1930, conservadora e innovadora a la vez, reúne todas las condiciones para ser considerada una etapa de transición y, tal como lo hemos propuesto en el apartado anterior, “antesala” del peronismo.

### *Equidad e intervención*

La llegada del peronismo al gobierno transformó al estado en un espacio clave para su constitución y posibilidad. Nuevas dicotomías cargadas de contenidos de clase fueron reemplazando a las que confrontaban hasta ese entonces a conservadores y radicales.

Este proceso, inicialmente entremezclado con las alineaciones políticas desatadas por la segunda guerra mundial, condujo a una creciente polarización de las fuerzas políticas. Por otra parte los sectores que llevaron a Juan Domingo Perón a la presidencia de la nación fueron variando desde 1946: si en sus inicios contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas, de la Iglesia Católica y de un movimiento obrero ahora masivamente sindicalizado, sólo el último actor permanecería en la alianza al concluir la década peronista (James, 1990).

En una coyuntura atravesada por el conflicto político y marcada por ese particular contexto internacional, las instituciones fueron tanto un medio de consolidación del poder como el centro mismo de muchas de las iniciativas. El complejo proceso social abierto en la década de 1940 obligaba a crear las condiciones institucionales para llevar adelante un amplio conjunto de políticas y, en ese contexto, el estado se planteaba como un actor fundamental. Si en esos años el peronismo impulsó una estrategia política en la que la equidad - que en su discurso se traducía

en justicia social- fuera funcional al control social, lo novedoso fue que esa conciliación se tradujo en la construcción de un estado moderno tal como era concebido en la inmediata posguerra. Una industria nacional, un mercado interno con base social consumidora, un sujeto de derecho socioeconómico y ciudadanía social eran componentes insustituibles de esa forma de estado. Más allá de la orientación ideológica de los elencos gubernamentales de la mayoría de los países -socialdemócratas o demócrata-cristianos, más o menos liberales, conservadores o socialistas-, la necesidad de asegurar la legitimidad del estado, de sus estructuras y de sus intervenciones eran los denominadores comunes que impulsaban el desarrollo de lo que más tarde algunos autores denominaron “estado de bienestar” o estado social (Baldwin, 1992). Obviamente, cada país lo resolvió según sus propias modalidades, pero en la base existía consenso acerca de la necesidad y las razones de construir aparatos estatales fuertes y poderes ejecutivos centrales capaces de controlar el territorio, las actividades y la sociedad. En ese marco, los planes de gobierno eran visualizados como una herramienta privilegiada para organizar e implementar sus acciones; parafraseando a Mannheim (1942), ya no se trataba de optar entre *laissez faire* o planificación, sino entre buena y mala planificación.

El peronismo se sustentaba en ideas, instituciones y actores que se habían desarrollado desde la década anterior. Las respuestas a las demandas y los problemas emergentes de la sociedad fueron conformando una estructura estatal que crecía en las segundas y terceras líneas (direcciones, departamentos), caracterizada por una

**La década de 1930, conservadora e innovadora a la vez, reúne todas las condiciones para ser considerada una etapa de transición y, tal como lo hemos propuesto en el apartado anterior, “antesala” del peronismo.**

creciente autonomía y la presencia de cuerpos de profesionales revestidos de legitimidad para participar en la toma de decisiones. Los economistas, pero también los urbanistas y los estadígrafos, fueron los actores privilegiados que, junto con representantes sectoriales, contribuyeron a la creación de muchas de las instituciones destinadas a resolver los problemas de la crisis desatada en 1930 (Campione, 2007; Novick, 2001). Las tensiones producidas entre las agencias gubernamentales, los actores sociales y el gobierno tuvieron en la creciente autonomía de los elencos estatales a uno de sus principales factores; y esos mismos elencos estatales fueron los que impulsaron las ideas de ordenamiento integral y centralización del estado. Son precisamente estas condiciones las que permiten explicar la emergencia, desde las propias filas del estado, de la figura de Perón.

La temática de la planificación entendida como anticipación y previsión estratégica de los cursos de acción, y el papel central del estado en su orientación, comenzó a esbozarse con la creación del Consejo Nacional de Posguerra en 1944, y tuvo un primer punto de maduración en 1946, cuando Perón -ya presidente electo- presentó su primer Plan de Gobierno. Este condensa en la idea de “planificación” una modalidad hasta entonces inédita en la Argentina para impulsar y organizar el estado y las políticas públicas, que se mantuvo -aunque con importantes transformaciones- hasta su derrocamiento en 1955. La idea de plan y planificación brindó soporte a un gobierno cuya legitimidad estaba en pleno proceso de construcción, al tiempo que permitía controlar, desde las oficinas centralizadoras del plan en la esfera de la presidencia, a la heterogénea coalición peronista. No debe olvidarse que el peronismo se constituyó en fuerza política en forma simultánea con el ejercicio del gobierno. El Plan de 1947-1952, no obstante su cuestionamiento por ser un conjunto desagregado de leyes, instituyó en última instancia las nuevas ocupaciones, preocupaciones y funciones del estado mediante criterios de racionalidad técnica, y apuntó a establecer nuevas áreas de intervención y figuras institucionales, así como a consolidar la actuación estatal y las estrategias de homogeneización de sus prácticas. Es decir que fue imaginado como instrumento, herramienta de trabajo y al mismo tiempo como medio de comunicación y de construcción de poder. Esta nueva ingeniería institucional implicó el fortalecimiento del poder del estado nacional sobre otras figuras institucionales (las provincias y el poder legislativo, entre otras). Es en estos primeros años cuando se visualiza el poder creativo e innovador del estado, expresado en la ampliación sustantiva de políticas en asociación con los derechos sociales y políticos, y un despliegue de estrategias novedosas en figuras y dispositivos institucionales. La creación del IAPI, la nacionalización del sistema bancario, los servicios públicos, las empresas mixtas, así como las nuevas políticas de asistencia social, los planes de salud, las leyes de trabajo, el impulso al mercado interno, la promoción del cine nacional y el turismo serían algunas de las políticas de este período. El financiamiento de las industrias a través del Banco de Crédito Industrial y la redistribución favorable a los asalariados fueron

emblemáticas de este conjunto de estrategias (Rougier, 2012). Al margen del éxito y o fracaso, el peronismo instituyó estado y temas de estado (Berrotarán, 2003).

La reforma de la constitución en 1949, al margen de la reelección, consolidó las transformaciones impulsadas -aunque la contundente performance del peronismo en las elecciones no es un dato menor-. En ella fueron contempladas las modificaciones del papel regulador del estado, las nacionalizaciones del Banco Central, de los recursos naturales y de los servicios públicos.

El peronismo utilizaba una imagen de originalidad y de ruptura de las viejas tradiciones. No obstante, cabe considerar que en el contexto internacional y en particular en el iberoamericano, Argentina fue uno de los últimos países en incorporar a su carta constitucional los avances del derecho social, los mecanismos de intervención y de regulación de la economía así como la denominada función social de la propiedad. Es decir, tópicos que antes se inscribían en la esfera de la política se transformaban ahora en normas legales. En última instancia, los cambios de la Constitución remitían a un debate internacional en el que la crítica hacia el concepto liberal de propiedad, la defensa del estado como engranaje activo de las relaciones sociales, la elaboración de un concepto de justicia no colectivista ni individualista en el plano social y el sostenimiento de una democracia alejada de la fórmula liberal y burguesa eran elementos centrales. Tal como lo remarca Sidicaro (2008), los contenidos de democracia social impulsados por los justicialistas eran similares a los que proponían los socialdemócratas y los demócratas cristianos en los países europeos, y sus críticas a la libertad ilusoria del capitalismo liberal los situó en argumentos próximos a los sostenidos por los partidos comunistas. Pero también es posible identificar en estos desarrollos una matriz católica: antiliberalismo, superación del individualismo, concepto de justicia, derechos sociales, centralidad del trabajo, defensa de la soberanía nacional y del papel del estado. El peronismo retomó permanentemente estas banderas previamente levantadas por el movimiento católico, pero las ‘peronizó’ confiriéndoles un sentido propio para desvincularlas de la autoridad oficial de las instituciones religiosas (Mallimacci, 2001). En definitiva se abandonaba la neutralidad estatal, reconociendo expresamente al estado social con un estatuto económico-jurídico nuevo.

**Si en esos años el peronismo impulsó una estrategia política en la que la equidad - que en su discurso se traducían en justicia social- fuera funcional al control social, lo novedoso fue que esa conciliación se tradujo en la construcción de un estado moderno tal como era concebido en la inmediata posguerra.**

A su vez, el desgaste natural de años de gestión y una crisis económica que desde 1949 impactaba sobre sus bases de poder eran temas no menores a la hora de realizar un balance en el seno del gobierno peronista, así como para encontrar algunas soluciones. Para garantizar su continuidad en el largo plazo, el peronismo necesitaba

articular y encontrar nuevas significaciones, así como reducir expectativas. En su segundo gobierno (1952-1955) ratificaba las orientaciones iniciales aunque ahora sumaba la experiencia previa, el balance y los avances en las técnicas del planeamiento. El anuncio del Segundo Plan Quinquenal era una forma de demostrar qué es lo que se iba a realizar pero también reducía las expectativas de lo que se iba a hacer. A su vez incorporaba instancias de control de la sociedad y sus organizaciones y modificaba el papel del sector privado en el desarrollo de la economía. En la clave de lectura que proponemos, el Segundo Plan Quinquenal no sólo interpelaba a la sociedad como en el primero, sino que buscaba los mecanismos para su representación institucionalizada –propósitos y prácticas que quedaron congelados con el golpe de 1955.

El peronismo pretendió, a partir de sus políticas de estado, el control de múltiples dimensiones de la realidad y la sociedad, pero en rigor nunca abandonó la política como espacio y recurso para resolver las cuestiones. En esta línea de búsqueda de legitimación, no eran menores los problemas asociados con la gestión, reconocidos por el propio gobierno. Con la nueva ley de ministerios se produjo una reingeniería de todas las instituciones, una reorganización que conduciría teóricamente luego a una etapa de racionalización estatal.<sup>10</sup> A su vez, el crecimiento del área de economía se reflejaba en la creación de al menos 5 ministerios y el Ministerio de Economía. Se podría plantear el pasaje de la autoridad de los abogados en favor de quienes serían los nuevos consejeros del príncipe: los economistas. El perfil técnico que tanto el gobierno como ellos mismos intentaban darse sobre todo a partir de 1952 -la imagen de racionalidad a la hora de definir las políticas, los diagnósticos cautos que acompañan las opiniones del nuevo equipo-, marcaba una diferencia significativa respecto de la primera gestión cuya cabeza visible había sido Miguel Miranda. El discurso económico fue objeto de una atención creciente con el propósito de cierta sistematización. Hasta entonces sus bases residían en los discursos de Perón convertidos en la “Doctrina Peronista” en 1947, acompañados de otras concepciones y sentidos expresados a través de los dirigentes sindicales y políticos. Esa heterogeneidad dio paso a la adopción de las concepciones y el sentido que el grupo encabezado por Alfredo Gómez Morales le asignaba. Este se encargaría de conferirle una mayor precisión en su libro *Política Económica Peronista* (Belini, 2006). De esta manera muchas de las políticas que habían sido soportes del gobierno cobraban estatus ministerial: la jerarquización de áreas del trabajo estatal en salud y educación, la creación del Ministerio de Trabajo, la centralización de las tareas impositivas a través de la Dirección General Impositiva,

---

10 - El bosquejo de ley sanciona y estructura el conjunto de los organismos de Estado inicialmente en 20 ministerios que se organizan por equipos, a excepción del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Los restantes ministerios son Interior, Justicia, Educación, Salud Pública, Comunicaciones, Asuntos Políticos, Hacienda, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Trabajo y Previsión, Transportes, Defensa Nacional, Ejército, Marina, Aeronáutica y Asuntos Técnicos. Al definir los ministerios y sus incumbencias se produce un reordenamiento general del conjunto de los organismos estatales, en particular de aquellos que hasta ese momento tenían cierta autonomía. En 1952 se introdujo una nueva reforma por la cual fue creado el Ministerio de Comercio Exterior.

la construcción del monopolio del “dívalo con números” a través de la centralización en la Dirección Nacional de Estadísticas.

El nuevo ordenamiento legal estatal, el primero desde la reforma de 1898, supuso un balance de lo actuado así como la institucionalización de cambios por los cuales las secretarías se convirtieron en ministerios. El pasaje de los organismos de coordinación y articulación a la esfera ministerial tuvo como consecuencia la pérdida de la contundencia política que los había caracterizado cuando dependían directamente de la presidencia. En esta segunda etapa se constituyeron espacios de control ideológico funcionales a las estrategias políticas, y si por un lado muchos de los principales cuerpos técnicos asumieron roles fundamentales, es también el período en el que se produjeron menos innovaciones, tal como lo demuestran los trabajos sobre las políticas puntuales (Ramaciotti, 2009; Ballent, 2006; Biernat, 2007; Rougier, 2012; entre otros).

En los últimos meses del gobierno peronista se intentaría una nueva concentración y centralización de las decisiones, pero los tiempos políticos fueron prioritarios y el golpe truncaría las consecuencias y alcances de esas decisiones. En este período de crisis se buscó preservar la figura presidencial y, en ese marco, se promovió un arsenal de medidas y acciones, en un característico juego de ensayo y error, tan efectivo en términos políticos. Muchas de las políticas pensadas en este último período quedaron como un deber del gobierno.

El derrocamiento del peronismo puso un fin abrupto a los ensayos que la renovada concepción del estado demandaba. No obstante, los pilares sobre los cuales se sustentó particularmente los derechos ampliados como marca de origen de la sociedad argentina- imprimieron su sello al conflictivo proceso que caracterizó a la “larga” década de 1960. Esos pilares ciertamente se despojaron de las instituciones creadas por el peronismo, pero se recrearon en otras que encontraban su sentido en la idea rectora de la planificación como principal instrumento de política, y la confianza en la capacidad de conducir el desarrollo desde el estado. Al respecto, resulta altamente significativo que tanto los gobiernos constitucionales como los surgidos del quiebre del orden constitucional de este período abrigaran por igual este principio organizador de la intervención estatal en el nivel nacional.

**La idea de plan y planificación brindó soporte a un gobierno cuya legitimidad estaba en pleno proceso de construcción, al tiempo que permitía controlar, desde las oficinas centralizadoras del plan en la esfera de la presidencia, a la heterogénea coalición peronista. No debe olvidarse que el peronismo se constituyó en fuerza política en forma simultánea con el ejercicio del gobierno.**

Sin embargo, esta trayectoria del estado social, empresario y planificador, resignificado desde la concepción “desarrollista” que dominó en la época (Rougier, 2004), estaría marcada por la progresiva degradación de los elencos estatales y la creciente pérdida de autonomía del estado en un contexto de consolidación de la lógica corporativa como modalidad privilegiada para la mediación de los intereses. De manera que es posible ensayar una caracterización del proceso que resulta paradójica en sus términos: al tiempo que el estado nacional ingresaba en una suerte de “régimen” en lo que concernía a los campos de su actuación, lo hacía bajo formas cada vez más degradadas y cuestionadas en su eficacia y capacidad de direccionamiento (Sidicaro, 2002). Por otra parte, fue en esta década que las ideas de racionalización, ajuste y modernización comenzaron a adquirir los contornos y contenidos que irían a jalonar los sucesivos ensayos de reforma y transformación del estado nacional.

Desde esta perspectiva, el estado “burocrático-autoritario” erigido a mediados de los 60 –que condensó de manera decisiva los dilemas de la modernización bajo formas autoritarias de ejercicio del poder– puede entenderse como un caso –extremo por cierto– del estado social, planificador y desarrollista que buscó resolver los requerimientos de la acumulación en la etapa “difícil” del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, sobre la base de una renovada matriz de poder (Portantiero, 1989).

Más allá de los rasgos generales que enunciamos, el período es sumamente denso y demanda una exploración mayor. Los argumentos esgrimidos anteriormente deben ser considerados como hipótesis para orientar la profundización sobre esta etapa crucial del desarrollo del estado nacional cuyo conocimiento sigue llamativamente pendiente.

### *Flexibilización y regulación*

La caracterización de este tercer momento instituyente resultaría incomprensible sin la consideración del proceso disparado a partir de 1976, en que se resolvió de manera violenta y dramática el empate hegemónico y se desataron un conjunto de fuerzas que, con distinta intensidad y dirección, confluían y se condensarían en los inicios de la década de 1990 para consumir una radical transformación de los principios de organización social por medio de la redefinición del estado.

Conviene recordar que la dictadura militar de 1976-1983 no fue un mero quiebre institucional: abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera (Canitrot, 1980; Basualdo, 2006). Un doble movimiento se ponía en marcha: la configuración de una nueva matriz de poder que demandaba transformaciones en los modos del desarrollo de las funciones del estado, lo que a su turno contribuiría a su fortalecimiento (Vilas, 1997).

Ese doble movimiento –que experimentó no pocos altibajos a lo largo de lo que proponemos caracterizar como “larga coyuntura crítica”– se produjo simultáneamente

con la gradual transformación del “clima de época” a escala mundial que, desde mediados de la década de 1970, promovería el desarrollo de un pensamiento anti-estatal y la internalización de nuevas condiciones de legitimación del capitalismo en su modalidad de acumulación flexible y de re-mercantilización de esferas hasta ese momento sustraídas a su dominio (Offe, 1994; Harvey, 2004; Arrighi, 1999; Boltansky y Chiapello, 2002). Las ideas y creencias encontraron en los think tanks que poblaron la escena latinoamericana a sus principales traductores, y tendrían en el pensamiento de matriz neoclásica su soporte teórico central.

Desde esta perspectiva, el alfonsinismo puede ser caracterizado como expresión de la encrucijada entre la forma de entender y actuar el estado tributaria del legado histórico sedimentado, y este nuevo ideario que se encarnaría de manera más abierta en la operación de reemplazo de la política por la economía (Heredia, 2006). La progresiva transformación de la economía en el lenguaje del estado y de la política puede rastrearse desde mediados del siglo XX, pero sin lugar a dudas tuvo un punto de inflexión –al menos en nuestro país- en la década de 1980.

La crisis hiperinflacionaria de 1989 -interpretada como crisis de integración social (Lo Vuolo, 1998; Vilas, 1997) y tan contundente como un golpe militar- puso al desnudo la completa y dramática erosión del grueso de los supuestos y prácticas alrededor de los cuales se organizaba la vida de las personas, y la incapacidad del estado para brindar pautas orientadoras del comportamiento social. No es casual que este límite -que sería experimentado como un verdadero parte aguas de la vida social- se expresara en la pérdida absoluta del papel de la moneda como equivalente y que fuera la “convertibilidad” el vehículo para la construcción del consenso. Tampoco que esto permitiese, a un ritmo vertiginoso y sin paralelo con otras experiencias nacionales, la institución del nuevo estado y que el peronismo fuera la fuerza política capaz de acometer semejante empresa (Navarro, 1995). Si estas transformaciones se venían insinuando en ideas y políticas desde el período precedente, a partir de 1989 tuvieron lugar las condiciones políticas para su efectivo desarrollo. Es, por último, altamente significativo que estas transformaciones hayan ocurrido en plena consolidación de la democracia.

Sin entrar en detalles sobre las derivas que el análisis de la transición del autoritarismo a la democracia deparó a los diversos estudiosos (Lesgart, 2003), el régimen

**El peronismo utilizaba una imagen de originalidad y de ruptura de las viejas tradiciones. No obstante, cabe considerar que en el contexto internacional y en particular en el iberoamericano, Argentina fue uno de los últimos países en incorporar a su carta constitucional los avances del derecho social, los mecanismos de intervención y de regulación de la economía así como la denominada función social de la propiedad.**

democrático inaugurado en 1983 constituyó un soporte para producir la coalición entre el peronismo y las expresiones más recalcitrantes de los intereses de las clases dominantes. Esta coalición -inesperada para muchos- alumbraba la posibilidad de representación política que esas clases dominantes tuvieron garantizada en la “etapa dorada” de los inicios de la Argentina moderna, y parecieron perder irremisiblemente a partir del primer peronismo. No deja de ser una ironía que la reunión de quienes personificaron las luchas más dramáticas de la historia del siglo XX estuviera destinada a consumir el desmonte del estado social y desarrollista y la institución de nuevos principios para el repliegue de las funciones estatales.

Los cambios en las formas de hacer política no fueron ajenos a este proceso. Tal como lo señala Pucciarelli (2001), la “corporativización” de la política<sup>11</sup> produjo la ilusión de su vaciamiento. De esta forma se actualizaba la vieja fórmula de separación entre política y administración sobre nuevas bases. Por debajo de esta superficie encorsetada en un esquema minimalista y procedimental de desarrollo de las reglas del juego democrático, se verificaba una sobresaliente productividad política “entre bambalinas” que sustraía los asuntos más relevantes de la agenda pública y provocaba la desafección del grueso de los ciudadanos.

En síntesis, la “democracia excluyente” logró consensos como consecuencia de una operación por la cual la política volvía a ser asunto de unos pocos que ahora, de manera más pronunciada aun, revestían sus espectaculares intervenciones políticas con un presunto sentido “neutro”, asociado con un discurso “posibilista” y legitimado desde saberes técnicos fuera del alcance de los “profanos”.

El saber experto en economía jugó en este contexto un papel central, logrando articular un discurso general para todos los asuntos públicos sustentado en una combinación de fórmulas relativamente sencillas con otras que sellaban definitivamente cualquier posibilidad de cuestionamiento por parte de los “legos”. Ciertamente, en el desarrollo de esta capacidad el poder político encontró una suerte de escudo protector para apuntalar su legitimación sobre nuevas bases.

Esta plataforma promovió a algunos de sus portadores al centro de la escena política en la medida en que combinaban saber experto con recursos y habilidades sociales para activarlo políticamente, dando lugar a la figura de los “tecnopolíticos” como una variante de los tecnócratas (Dominguez, 1997; Centeno, 1997). Cavallo sería uno de sus más fieles exponentes.

Parecían reeditarse algunos rasgos del primer momento instituyente del estado: la “devolución” a la sociedad y a las provincias de aquello que les había sido “expropiado”,

---

11 - Esta “corporativización”, según el citado autor, involucró en una primera dimensión al conjunto de los partidos políticos integrados en un cuerpo con arreglos y códigos compartidos que encuadran sus eventuales disputas, para extenderse en una segunda dimensión a los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial- y englobar en la tercera y última dimensión al “mundo de los negocios”.

la “facilitación” de la actividad privada por medio de la remoción de la intervención en la economía, la refuncionalización y modernización con arreglo a las demandas de la acumulación flexible así como de los organismos financieros internacionales convertidos en actores de decisivo peso en la definición de las acciones públicas. Pero como todos sabemos, la historia no se repite. Pueden trazarse paralelos sugestivos entre ambos momentos instituyentes, particularmente por el espíritu liberal que los anima por igual y la representación política que logran las clases dominantes. Sin embargo, los mismos se esfuman a poco que advertimos no sólo las obvias diferencias de contexto sino el propio peso de la historia transitada que imprime a las transformaciones contemporáneas su sello distintivo y singular. De todas maneras, las elites que poblaron el estado en la década de 1990 se miraron en el espejo de los hombres de la “generación del ’80”, buscando legitimar su accionar en ese pasado “glorioso” que la nueva etapa fundacional vendría a recuperar.

**El derrocamiento del peronismo puso un fin abrupto a los ensayos que la renovada concepción del estado demandaba. No obstante, los pilares sobre los cuales se sustentó particularmente los derechos ampliados como marca de origen de la sociedad argentina- imprimieron su sello al conflictivo proceso que caracterizó a la “larga” década de 1960.**

Resulta relativamente sencillo identificar los andariveles por los que discurrieron estas transformaciones. El desprendimiento del papel empresario ligado con los servicios públicos y la desregulación de la economía –incluyendo el mercado de trabajo- constituyeron, ciertamente, los más espectaculares. Como lo destacaría la denominada “paradoja liberal”, fue necesaria una fuerte intervención del estado para conducir su propia “retirada”. Las reformas pro-mercado, junto con las estrategias de descentralización de los servicios de educación y salud y de focalización de la asistencia social -a modo de “compensación” hasta que ocurriera el esperado y nunca llegado “derrame”- constituyeron los pilares que sustentaron la ingeniería social y política para la redefinición de los modos en que el estado desarrollaría sus funciones.

Más difícil resulta aprehender y dar cuenta del sentido de tales intervenciones. No hay una “etiqueta” que, como ha ocurrido con los momentos instituyentes previos, goce de suficiente capacidad explicativa.

El adjetivo “neoliberal”, el más usual, se halla fuertemente instalado en el sentido común. Pero los prefijos “neo” o “pos” ponen de manifiesto las dificultades para precisar lo novedoso de determinadas etapas en cualquier plano de la vida social y cultural. A su vez, expresa las dificultades en la búsqueda de un concepto que nos permita avanzar en una clave que dé cuenta tanto de los elementos propositivos del modelo

instituido como de las consecuencias de su puesta en marcha. La propuesta conceptual realizada por Majone y la Spina (1993) brinda pistas para identificar las novedades de este tipo de estado. Los autores lo definen como “regulador” para diferenciarlo del estado social, del intervencionista y planificador así como del abstencionista. Su especificidad, afirman, radica en que genera a través de herramientas jurídicas las condiciones de posibilidad para que el sector privado desarrolle las diversas actividades. Es decir, en vez de proveer los servicios establece los parámetros para su prestación por parte de terceros por fuera del estado. Así entendida, la regulación atraviesa los esquemas fiscales, cambiarios y monetarios, y sistemas financieros en general, la seguridad social, el funcionamiento del mercado de trabajo, los sistemas de innovación, la propia gestión pública -como consecuencia de procesos de descentralización-, el ambiente, los servicios públicos, las prestaciones sociales. Todos estos campos son materia de intervención selectiva por medio de reglas procesales y conductuales. A esa caracterización agregamos, en el caso nacional, el renovado sentido federal<sup>12</sup>.

Estos rasgos centrales quedaron consagrados en la Constitución de 1994. Además de las innovaciones vinculadas con la modernización de las modalidades de elección de autoridades, la ampliación de los derechos y garantías de “nueva generación” y la introducción de mecanismos de democracia semi-directa, nos interesa destacar los principios que refieren, de manera más directa, a la concepción del estado en los términos planteados anteriormente. Por un lado, la jerarquización de dispositivos y figuras como la Auditoría General de la Nación y el defensor del pueblo, que apuntan al control de la actividad estatal y a la mediación entre la administración pública y los administrados. Por el otro, el fortalecimiento del principio de autonomía de las provincias a través del dominio originario de los recursos naturales de sus territorios, la coparticipación federal de impuestos,<sup>13</sup> y la posibilidad de creación de regiones. Por último, la institución de los presupuestos mínimos para la protección del ambiente y la provisión de marcos regulatorios de los servicios públicos.

La desregulación de la economía, la privatización y concesión de los servicios públicos y la descentralización de los servicios sociales daría lugar a la generación y/o revitalización de dispositivos y modalidades de intervención por las cuales el estado nacional se reservaba la provisión de bienes públicos “clásicos” –defensa, relaciones exteriores, justicia, etc.- y la definición de los grandes lineamientos de políticas públicas,

12 - En la descripción de los anteriores momentos hemos hecho escasa referencia a la compleja relación entre Nación y provincias. Pero la división del trabajo entre los distintos niveles jurisdiccionales desde la década de 1990 permite visibilizar con mayor precisión el sentido regulador de las intervenciones del estado nacional. La reciente producción sobre los sistemas políticos provinciales revela que la relación entre el estado nacional y los provinciales reviste una complejidad mayor que la mera condición de “subordinación” de los segundos respecto del primero (Cao, 2001 y 2007, Gibson 2006 y 2007). No obstante ello, podemos esbozar un cuadro de progresiva “penetración” del estado nacional que sustrae atribuciones a los estados provinciales y alcanza su máxima expresión durante el peronismo clásico. Si bien desde la década de 1960 este esquema fue puesto en cuestión, hasta la década de 1980 siguió siendo determinante, y el federalismo cristalizó como una forma de gobierno relativamente vaciada de contenido real.

13 - No obstante que la regla establecida torna prácticamente imposible el acuerdo político entre las partes.

la planificación y la evaluación de las actividades públicas a partir de entonces desarrolladas por otros niveles jurisdiccionales o por prestadores privados. La regulación de nuevo tipo (Oszlak et al 2000) abarcaría las relaciones entre agentes privados, usuarios y consumidores y la esfera público-estatal, así como entre los diversos niveles de gobierno, comprendiendo no sólo la prestación de los servicios públicos sino también múltiples actividades de producción y comercialización de diversos bienes y servicios.

Estas transformaciones determinaron un significativo cambio en la morfología y los contenidos sustantivos de la actividad estatal desarrollada en el nivel central y, también en el subnacional. Las agencias reguladoras de los servicios públicos se constituyeron en símbolo de estas redefiniciones, pero las mismas alcanzaron prácticamente a todas las áreas de la gestión estatal, bajo el influjo del paradigma en ascenso de la “nueva gestión pública”. La reconversión del Banco Central de la República Argentina con arreglo al modelo dominante de independencia del poder político, la creación de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) constituyen ejemplos elocuentes de este proceso. Otro tanto puede decirse del impulso que se intentó imprimir a los diversos consejos federales.

**Conviene recordar que la dictadura militar de 1976-1983 no fue un mero quiebre institucional: abrió las condiciones para que se revirtiera la correlación de fuerzas sociales por medio de la desarticulación del peso social y político de los sectores obreros y populares, y el avance de una modalidad de acumulación sustentada en la valorización financiera**

La estructura de ministerios mantuvo en líneas generales el esquema consolidado desde la década de 1970. Sin embargo, la supresión del Ministerio de Obras y Servicios Públicos y su correspondiente absorción en el Ministerio de Economía simboliza como ninguna otra modificación el escenario y sentido de la intervención estatal, así como la concentración de poder que la nueva cartera adquirió en consonancia con el papel que el saber experto en economía tendría en la legitimación del nuevo orden.

Todas estas transformaciones no hubieran sido posibles sin una renovación de las elites estatales. El desembarco de la Fundación Mediterránea en posiciones críticas para la definición de las políticas públicas y su gestión, así como la adopción de la modalidad de “gestión por proyectos” y la generación de “burocracias paralelas” (Martínez Nogueira, 2002) ilustran acabadamente el desplazamiento de los “viejos” funcionarios estatales. No obstante, la concepción gerencialista motorizada desde la “nueva gestión pública” terminó mixturándose con la cultura y prácticas de una

administración pública nacional que venía de décadas de desgaste y degradación, sin que los sucesivos intentos de reforma y modernización dieran frutos. El balance general de hipertrofia e hibridez institucional, en fin, muestra los poderosos límites a los propósitos de reforma administrativa (Repetto, 2001); sin embargo, ello no pareció incidir de manera significativa en el carácter y papel que asumió el estado.

El año 2001 supuso el despliegue de una nueva coyuntura crítica a partir de la cual comenzaron a insinuarse cambios institucionales que pondrían en cuestión al estado regulador ideado en este tercer momento instituyente. El ícono más representativo de su legitimación, la convertibilidad, terminó desplomándose para dar lugar a un esquema de flotación administrada del tipo de cambio y una fuerte devaluación de la moneda que, a pesar del “coro” de los representantes del saber experto en economía y gracias al cambio en las condiciones del escenario internacional, sentó las condiciones para la recuperación de la economía y la proyección de un sendero de crecimiento que se sostuvo –aunque con algunos altibajos– desde el año 2003 en adelante. Luego, frente al estallido “antipolítico” condensado en la consigna “que se vayan todos”, se produjo una recomposición del campo político que permitió conjurar la crisis reabsorbiéndola, y reinstalar, sobre todo a partir de 2003, a la política y al estado como recursos nuevamente activos y con discurso propio.

La modificación de la Corte Suprema de Justicia, el desendeudamiento, la reactivación y puesta en marcha en su totalidad de las convenciones colectivas de trabajo, la ampliación de los derechos civiles y sociales, la redefinición del papel del BCRA, junto con la reestatización de la previsión social y de ciertos servicios públicos y empresas –entre ellas Aerolíneas Argentinas, Correos, Aguas Argentinas e YPF–, ponen de manifiesto, entre otros hechos, un nuevo sentido y dirección del estado nacional. ¿Será que transitamos hacia lo que podría ser un cuarto momento instituyente?

## REFERENCIAS

- Acuña, Carlos (1995) “Introducción. La nueva matriz política argentina”. En Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Arrighi, Giovanni (1999) *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid: Akal.
- Baldwin, Peter (1992) *La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar europeo. 1875-1975*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ballent Anahí (2006), *Las huellas de la política. Vivienda Ciudad y peronismo (1945-1955)*. Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de Quilmes.
- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Belini, Claudio (2006) “El grupo Bunge y la política económica del primer peronismo, 1943-1952”. *Latin American Research Review* 41 (1).

- Belini Claudio y Marcelo Rougier (2008) *El estado empresario en la Industria Argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Berrotarán, Patricia (2003) *Del plan a la planificación. El Estado durante la época peronista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Biernat, Carolina (2007) *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Boltanski, Luc y Eve Chiapello (2002) *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Botana, Natalio (1977) *El orden conservador*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Campione Daniel (2007). *Orígenes estatales del Peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Campione, Daniel y Miguel Mazzeo (1999) *Estado y Administración Pública en la Argentina: Análisis de su desarrollo en el período 1880-1916*. Buenos Aires, FISyP.
- Canitrot, Adolfo (1980) “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”. *Desarrollo Económico* 19 (76). Buenos Aires: IDES.
- Cao, Horacio (2001) “El sistema político regional en las provincias periféricas. Un modelo para empezar a explicar causas y consecuencias”. Ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de Noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2008) *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones del INAP.
- Cornblit, Oscar, Ezequiel Gallo (h) y Alfredo O’Connell (1962) “La generación del 80 y su proyecto: Antecedentes y consecuencias”. *Desarrollo Económico* 1 (4). Buenos Aires: IDES.
- Fox, Jonathan (1992) *The Politics of Food in Mexico*. Ithaca: Cornell University.
- Gibson, Edward (2006) “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos”. *Desafíos* 14. Bogotá: Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2007) “Control de límites: autoritarismo subnacional en países democráticos”. *Desarrollo Económico* 47 (186). Buenos Aires: IDES.
- González Bollo, Hernán (2007) *La estadística pública y la expansión del estado argentino: una historia social y política de una burocracia especializada, 1869-1947*. Buenos Aires (Tesis de Doctorado).
- Halperín Donghi, Tulio (1980) “Una Nación para el desierto argentino”. En *Proyecto y construcción de una Nación (Argentina 1846-1880)*. Caracas: Biblioteca Ayacucho N° 68.
- Harvey, David (2004) “El ‘nuevo’ imperialismo: Acumulación por desposesión”. *Socialist Register*.
- Heredia, Mariana (2006) “La demarcación de la frontera entre economía y política en democracia. Actores y controversias en torno de la política económica de Alfonsín”. En Pucciarelli, Alfredo (coord.) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- James, David (1990) *Resistencia e Integración*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Lesgart, Cecilia (2003) *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Lo Vuolo, Rubén (1998) “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”. En Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1998 (2º ed.).
- Majone, Giandomenico y Antonio la Spina (1993) “El Estado regulador”. *Gestión y Política Pública* II (2). México: CIDE.
- Mallimaci, Fortunato (2001) “Los diversos catolicismos en los orígenes de la experiencia peronista”. En Mallimaci, Fortunato y Roberto Di Stefano (comps.) *Religión e imaginario social*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Mann, Michael (1991) “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. Madrid: *Zona Abierta* 57-58.
- Mannheim, Karl (1942). *Libertad y Planificación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martín, J. (1996) “Mercado y regulación en los sectores de infraestructura”. México: ILPES, Dirección de Programación del Sector Público, LC/IP/R.169.
- Navarro, Mario (1995) “Democracia y reformas estructurales: explicaciones de la tolerancia popular al ajuste económico”. *Desarrollo Económico* 35 (139). Buenos Aires: IDES.
- Novick, Alicia (2001) *La figura del técnico y la imagen del Plan. Acerca del urbanismo en Buenos Aires*. Buenos Aires: UDESA.
- O'Donnell, Guillermo (2010) *Democracia, agencia y estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Offe, Claus (1994) *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza (primera reimpresión).
- Oszlak, Oscar (1982) *La formación del estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” Argentina: CEDES/G.E CLACSO/Nº 4.
- Oszlak, Oscar, Ruth Felder y Karina Forcinito (2000) “Capacidad de regulación estatal en la Argentina”. U.B.A., Facultad de Ciencias Económicas, Maestría en Administración Pública, Nro. 4.
- Otero, Hernán (2007) *Estadística y Nación. Una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna (1869-1914)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Portantiero, Juan Carlos (1989) “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”. En Ansaldi, Waldo y José L. Moreno (comps.) *Estado y sociedad en el pensamiento nacional*. Buenos Aires: Cántaro editores.
- Pucciarelli, Alfredo (2001) “El régimen político de las democracias excluyentes. El caso de la República Argentina”. Mimeo.
- Ramacciotti, Karina (2009), *La política sanitaria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.

Repetto, Fabián (2001) “Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina”. Congreso Internacional del CLAD.

Rock, David (1977) *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.

Rougier, Marcelo (2004) *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

\_\_\_\_\_ (2012) *La economía del peronismo. Una perspectiva histórica*. Buenos Aires: Sudamericana, Nudos de la Historia Argentina.

Sidicaro, Ricardo (1995) “Los conflictos entre el Estado y los sectores socioeconómicos predominantes en la crisis del régimen conservador (1930-1943)”. En Ansaldo, W., A. Pucciarelli y J. Villaruel (comps.) *Representaciones inconclusas. Las clases, los actores y los discursos de la memoria, 1912-1946*. Buenos Aires: Biblos.

\_\_\_\_\_ (2002) *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires: Siglo XXI.

\_\_\_\_\_ (2008) “Las elites políticas peronistas y la democracia. (1946-1955)”. *Estudios Sociales* 35. Revista universitaria semestral. UNL. Año XVIII. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Tarcus, Horacio (1992) “La crisis del estado populista. Argentina 1976-1990”. *Realidad Económica* 107.

Vilas, Carlos (1988) “El populismo latinoamericano: un enfoque estructural”. *Desarrollo Económico* 28 (111). Buenos Aires: IDES.

\_\_\_\_\_ (1997) “La reforma del estado como cuestión política”. *Revista Taller* 2 (4).

\_\_\_\_\_ (2002) “El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno”. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública* 1 (1).



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# LOS AÑOS KIRCHNERISTAS: RECENTRALIZAR AL ESTADO

Sergio De Piero (\*)

## INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo XXI, adquirió en nuestro país y la región en general, un juego pendular que se inició con una profunda crisis económica y política, pero finalizó de un modo que el conjunto de los actores sociales no se imaginó en los días más difíciles. En efecto, luego de un período caracterizado por la inestabilidad política, de la mano de recetas de ajuste fiscal que parecían no tener fin, la década ya concluida logró repositonar a la política, como la arena propia del debate y el espacio capaz de orientar al conjunto de la sociedad. No se ausentaron los conflictos, sino que estos se desplazaron notablemente de una lógica de libre competencia, de competencia en términos de mercado, a la centralidad estatal como actor clave en el complejo entramado económico y social, dotado de mayores niveles de autonomía frente a la resolución de aquellos. En el siguiente artículo desarrollaremos brevemente algunos aspectos claves de este proceso de recentralización estatal.

## REDEFINIR AL ESTADO FRENTE A LA CRISIS

¿Cuántas crisis se plantearon en la década del '90, en torno del Estado? Puede afirmarse que se trató de una crisis generalizada, pero interesa remarcar dos aspectos: uno vinculado a su propia misión y rol en la sociedad; el otro refería a sus capacidades técnico administrativas de intervención del Estado.

Por una parte, las apreciaciones acerca del Estado nacional rondaban en torno de su desaparición, su erosión, o su declive en favor de los mercados globalizados y el fortalecimiento de los espacios subnacionales. No fueron pocos los autores y organismos de diverso tipo, que afirmaron una tendencia irreversible en este sentido. Sin embargo, tampoco faltaron quienes llamaron la atención acerca de que la muerte del Estado ya había

(\*) Politólogo. El presente trabajo fue desarrollado en la Dirección de Investigaciones del INAP, de la cual el Lic. De Piero es Asesor.

sido anunciada en varios momentos históricos, y siempre se trató de una falsa alarma o celebración interrumpida, según la óptica. (Portinaro 1999). Pero la orientación mayoritaria fue que debía plantearse la necesidad de un ordenamiento político donde el Estado nacional cumpliera un nuevo rol, acaso secundario. Cuando las reformas ya se habían llevado adelante con variada intensidad, en buena parte de los países emergentes, surgen observaciones que avalaban las reformas pero que planteaban la necesidad de orientar las mismas hacia una redefinición de las capacidades estatales. El puntapié inicial lo hará el Banco Mundial (BM; 1997). Esta segunda etapa, también denominada reformas de segunda generación, hizo hincapié en la necesidad de fortalecer las instituciones estatales, lo cual redundaría en un mayor crecimiento de las economías. Tomemos por caso, las recomendaciones del CLAD, en particular su documento de 1998, *Una Nueva Gerencia Pública para América Latina*, donde menciona la necesidad de reconstruir el Estado y recuperar su capacidad de gestión. Esas dos dimensiones se lograrían llevar a cabo mediante la profesionalización de la alta burocracia y la flexibilización del modelo de gestión; la descentralización, la desconcentración, la autonomía de las gerencias, entre otros aspectos. Su crítica a la reforma neoliberal consistió en que esta sólo buscó reducir el aparato estatal con criterios de eficiencia extrema, pero que no implicaban un mejor Estado. Las recomendaciones si bien advierte que no debe tomarse al Estado como una empresa, se concentran en las dimensiones procedimentales y técnicas del accionar del Estado y mucho menos en los procesos sociológicos y estructurales que el Estado representa.

Estas lecturas daban cuenta de su crisis y a su vez proponían un modelo a seguir, el cual buscaba ser coherente con el diagnóstico. Mientras que los argumentos neoliberales centraron sus observaciones en el tamaño del Estado y su nivel de injerencia en la economía, los gerenciales lo hacían sobre su organización interna y el desarrollo de sus capacidades. A la hora de plantear los esquemas normativos que proponían, entendían las sociedades de una manera muy plástica, esto es, plausibles de ser adaptadas a los modelos propuestos, sin mayores dificultades. De hecho necesitaban de un Estado activo para llevarlos adelante. Las recomendaciones eran siempre de carácter general y abarcaban al conjunto de lo que se denominó “países emergentes” sin analizar siquiera las matrices productivas de estos países, el desarrollo de su aparato estatal, ni los actores sociales, económicos y políticos realmente existentes. Algunas propuestas incluso, hablaban de la necesidad de reformas electorales uniformes para el conjunto de los países (i Catalá; 1998). Las políticas sociales y sus propuestas “enlatadas” fueron la expresión más clara de esta mirada indiferenciada y desconocedora de las realidades en cada uno de los países y sus sociedades; en épocas heterogéneas identidades y prácticas sociales (Garretón; 2001).

Ello no oculta, sin embargo, las capacidades debilitadas y los problemas organizativos que sufría (y sufre) el Estado en tanto aparato administrativo y su burocracia; los cuales sin duda se presentaban como necesitados de un nuevo enfoque que redefiniera

el modo de planificar y ejecutar sus políticas. Todos los programas en pos de mejorar el ciclo de diseño, implementación, evaluación, otorgaron mejoras en las capacidades; en muchos casos la generación de indicadores de estándares de calidad permitió un nuevo seguimiento en los que hace a esta faz instrumental.

Sin embargo, “es un error asimilar al Estado al aparato estatal, o al sector público, o al conjunto de burocracias públicas. No cabe duda que ellas forman parte del estado pero no son el Estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden” (O’Donnell; 2007: 81). La uniformidad de criterios de los organismos internacionales para el conjunto de países que debían someterse a estas reformas y la ausencia de reflexiones que dieran cuenta no sólo de las demandas específicas de cada sociedad, sino de su

propio entramado económico social, puede explicar mucho de algunas de las consecuencias de esas reformas. Por caso, aplicar el mismo recetario, a países con distintos niveles de industrialización, implica necesariamente consecuencias diversas. El grado de organización de la clase obrera, o la consolidación o fragmentación de los sectores de la burguesía, es también un dato clave, omitido en no pocas situaciones; del mismo modo el grado de desarrollo de los partidos políticos y las lealtades partidarias. Esto es: ¿Fue inocuo soslayar esta cuestión en los procesos de reforma y en el perfil que se le otorgaba al Estado?

**Mientras que los argumentos neoliberales centraron sus observaciones en el tamaño del Estado y su nivel de injerencia en la economía, los gerenciales lo hacían sobre su organización interna y el desarrollo de sus capacidades.**

## REFORMAR EN QUÉ ORIENTACIÓN

Entre los argumentos centrales de las reformas, ocupó un lugar destacado la evaluación negativa acerca de sus burocracias. Se trata, sin embargo de un mapa muy complejo que no admite miradas simplificadas. Así como los buenos recorridos no pueden generalizarse, tampoco los problemas y las dificultades en ejecución de políticas. Entre las diferentes observaciones negativas sobre las burocracias, un dato recurrentemente mencionado refiere, a los inconvenientes en la atención brindada por los organismos públicos en los puntos de contacto con los ciudadanos. Para buscar mensurar esas apreciaciones, entre los años 2004 y 2005, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, dependiente de la entonces Secretaría de la Gestión Pública de la Nación, realizó una serie de estudios empíricos<sup>1</sup>, acerca de los niveles de calidad en temas tales como la amabilidad,

1 - Los organismos involucrados fueron en estudios cualitativos COMFER, ENRE, ANMAT, CNRT, SSSalud y ORSNA. Los estudios cuantitativos (encuestas) ANSES, INPI, RENAPER, RPI, SECLo y la Dirección Nacional de Migraciones. Un resumen del resultados de ambos estudios se puede consultar en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/paginas/documentos.htm](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/documentos.htm)

el conocimiento, los tiempos de espera, entre otros, que los ciudadanos recibían por parte de los empleados públicos de diversos organismos. No sería exagerado afirmar que los resultados fueron óptimos. Los ciudadanos encuestados o que participaron de grupos focales o entrevistas en profundidad, (en todos los casos personas que habían tenido contacto con el organismo en cuestión) evaluaron positivamente las dimensiones analizadas, por encima de los 6 puntos sobre 10, en todos los casos. Aun cuando el trabajo incluyó a un número limitado de organismos y no a toda la Administración Pública Nacional, es un indicio importante respecto a cuáles dimensiones del funcionamiento del Estado (nacional en este caso) no generaban mayor conflictividad, y a su vez abría la puerta para plantear cuáles eran entonces, los aspectos sobre los que sí debía trabajarse para orientar el rol del Estado y de su administración<sup>2</sup>. En primer lugar afrontar ese debate, implicaba, tal como conocimos desde principios de la pasada década, involucrar dimensiones que no habían sido tomadas en las diversas recomendaciones que analizamos anteriormente. En segunda instancia, abordar una nueva agenda o al menos introducir modificaciones en la orientación de las políticas públicas, implica un camino. En este sentido, el perfil de las políticas que se tomaron en este período no siguió un plan detallado, una normativa como proponían las orientaciones ya mencionadas. Al contrario, el debate político en la región pareció instalarse a la zaga de las acciones de varios de los gobiernos: “la academia latinoamericana no logró construir centros de pensamiento propios para estudiar las especificidades del Estado en la región” (Zurbriggen; 2008; 11). Desde que comenzaron a sucederse gobiernos en varios países de Sudamérica que priorizaron otra agenda en sus gestiones, con una mirada diferente sobre el rol del Estado (como ya veremos), el debate inicialmente se limitó a los apoyos o rechazos hacia esas gestiones. La adjetivación negativa de “populismos”, sin tomar en cuenta la diversidad de interpretaciones que el término merece (Laclau; 2005). Algunos señalaron que el “retorno” al Estado, se encontraría atado exclusivamente a ciertos factores políticos (el ascenso de Hugo Chávez, el derrumbe de la convertibilidad en nuestro país) y en particular a las condiciones económicas dadas por la suba de los precios internacionales de las commodities, que permite a los estados subir su gasto público y redistribuir (Paramio; 2008). Esto es, se trata de un aprovechamiento de oportunidades externas y no de un cambio de orientación del Estado y de sus políticas hacia la sociedad.

Desde luego el planteo acerca de rupturas y continuidades, a falta de una sólida teoría que nos oriente al respecto, es una discusión en la que pueden ponderarse distintas dimensiones. Un modo de definir rupturas y permanencias, consiste en indagar las modificaciones que se produjeron en las relaciones Estado – sociedad. Tal importancia radica en que se trata de un proceso que atiende otras dimensiones: “mucho más que el tamaño del Estado y de sus áreas de incumbencia está en juego el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte

---

2 - A su vez, como indican otros estudios, esto se enmarca en un período donde la confianza de la ciudadanía en que el Estado pueda resolver sus demandas ha crecido en toda la región (Pinto y Flisfisch; 2011)

a todo lo que el Estado hace, al modo en que lo hace y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad” (Vilas, 2010: 66).

Para ello proponemos tomar un análisis ya clásico (Osztak; 1997)<sup>3</sup>. Allí el autor define en tres dimensiones a estas relaciones: funcionales (¿Qué debe hacer el Estado?) materiales (¿Cómo y con cuáles herramientas afecta el Estado la distribución del ingreso?) y de dominación (¿Cómo se plantea la gobernabilidad?)<sup>4</sup>.

Respecto a la funcionalidad, comenzó a asentarse la posición respecto a que el Estado cumple un papel central en el desarrollo. Ello se tradujo en políticas públicas activas en lo que hace a la injerencia estatal. En el campo económico, en líneas generales puede hablarse de políticas de protección al mercado interno, tipo de cambio administrado, no liberalización de los mercados (regulando los precios de servicios internos por ejemplo, mediante subsidios o imponiendo retenciones a las exportaciones de materias primas), intervención del Estado frente a conflictos laborales con políticas de subsidio al empleo, garantía en la realización de paritarias salariales; en suma medidas que en conjunto implican un Estado con mayor injerencia en el proceso de toma de decisiones económicas y políticas.

Por ello, en términos estructurales, lo central es que el Estado ha recuperado márgenes de autonomía, frente a los actores concentrados del mercado, claramente si uno lo compara con el ciclo 1976 - 2001. Parte de este reposicionamiento se traduce en la política de expropiación en el 2012 del 51% de la empresa YPF, hasta ese momento en manos de Repsol; en esa misma línea debemos incluir la disolución en 2008 del sistema de jubilación por capitalización y generalizando el sistema de reparto; mismo año en el que se produjo la estatización de Aerolíneas Argentinas. La política seguida ha sido la de recuperar el control de algunas áreas consideradas estratégicas claves antes que una reconstrucción del Estado empresario, que adquiera el control y operatividad de un amplio conjunto de empresas; empujado por el principio de garantizar acceso a ciertos servicios públicos. Por otra parte, si bien los procesos de descentralización no se retrotrajeron en las áreas de educación o salud, puede observarse un

**Desde que comenzaron a sucederse gobiernos en varios países de Sudamérica que priorizaron otra agenda en sus gestiones, con una mirada diferente sobre el rol del Estado, el debate inicialmente se limitó a los apoyos o rechazos hacia esas gestiones. La adjetivación negativa de “populismos”, sin tomar en cuenta la diversidad de interpretaciones que el término merece.**

3 - No es necesario aclarar que del autor sólo se toma el esquema de análisis, y no las conclusiones que aquí obtenemos del mismo en el período 2003 en adelante.

4 - Si bien la noción de gobernabilidad surge en los 70, como un modo de plantear la política como forma de control sobre las demandas sociales (Comisión Trilateral), el concepto ha ido mutando para plantearse en términos democráticos. Ver Lechner; 1997.

reposicionamiento del Estado nacional al respecto; en efecto la creación de los Consejos Federales (de educación, salud, gestión pública, entre otros) implica la interacción entre provincias y nación, donde esta última adquiere un rol de coordinación pero también de orientación general. Finalmente en otras áreas, también se ha optado por una acción directa, operativa, del Estado nacional, como es el caso del Documento Nacional de Identidad (DNI, anulando la desconcentración y no optando por su privatización.

De allí que en lo que hace a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o incluso de gerencia pública

Acerca de las relaciones materiales, no cabe duda que respecto de la situación 2001–2002, las señales son claramente positivas, bajándose la tasa de desempleo, la de pobreza y la de indigencia<sup>5</sup>. Lo que también es evidente, es que el cambio de patrón de acumulación y distribución impuesto por la dictadura en 1976, no es sencillo de revertir. Como lo muestran algunos trabajos (Basualdo; 2008) el aumento de la producción arrastra el crecimiento de los salarios pero de manera más débil, aun con políticas pro empleo. Si bien es cierto que no se ha realizado una reforma global a la estructura tributaria, esta no ha permanecido inalterada. El espacio con mayores modificaciones ha sido sin duda el vinculado al sector externo en consonancia con el apoyo al fortalecimiento del mercado interno. Retenciones a la producción primaria, en particular la agraria, pero también se han producido aumento a las retenciones en el sector petróleo y minería. Al mismo tiempo restricciones a los giros de dividendos por parte de las empresas a sus casas matrices. Muestra del impacto causado en ese sector, es que el momento de mayor tensión política que se vivió en la Argentina fue en torno al proyecto de implementar retenciones móviles a las exportaciones de granos, a través de la resolución ministerial 125.

El aumento de la recaudación vía crecimiento sostenido del PBI (pero donde debe incluirse el retorno al sistema de jubilación solidario) ha permitido la generación de programas de ingresos para los sectores pobres, como la Asignación Universal por Hijo, desplazando de este modo a la política social focalizada. Con la AUH, el Estado es el actor relevante en el diseño y gestión de la política. A su vez la AUH ha generado un entramado novedoso en la educación con aspectos positivos tanto en niveles de matrícula como en cuestiones subjetivas (ME; 2011). Además planteando al programa como la reparación de un derecho y no solo un beneficio<sup>6</sup>. ¿Cuánto se afectó la relación material entre Estado y sociedad? Siguiendo los datos de la EPH, estudios afirman la permanencia de profundas desigualdades pero una línea histórica 2002- 2010, en la que los sectores más postergados ven incrementar su participación, y donde el coeficiente Gini,

---

5 - Ver línea de pobreza INDEC 2003 en adelante.

6 - Existen desde luego discusiones acerca de su caracterización, en tanto al AUH exige a los padres cumplir con el requisito de enviar a sus hijos al sistema educativo y controles de salud. Ello, aunque implica una contrapartida a la AUH, no escapa de la obligatoriedad en esas áreas que tiene todo padre ante la ley.

se reduce de 0.59 en 2002, a 0.51 en 2009, de acuerdo a datos de CEPAL, aunque otros estudios locales lo ubican con una mayor disminución<sup>7</sup>. De este modo, aunque persisten en la Argentina situaciones difíciles de ser superadas, la tendencia de la década ha ido en contra de la destrucción del empleo y la generación de exclusión.

En cuanto a las relaciones de dominación, cabe mencionar que la dinámica del poder político no siempre es un reflejo de lo que sucede en los cambios operados, en este caso en la estructura estatal. Por caso, los partidos con su fragmentación y crisis de representación fueron capaces de encontrarle un cauce a la crisis del 2001. Y a su vez, las políticas de flexibilización laboral y el desempleo, generaron una quita notable de poder a los sindicatos, y sin embargo tuvieron un protagonismo importante en la crisis. Lo que nos interesa señalar en este punto, teniendo en cuenta esta complejidad, son los actores que adquieren relevancia en la presente orientación.

Desde inicios de la década se ha hablado de la recentralización de la política y del mismo Estado (García Delgado; 2011). No es correcto afirmar que este estuvo ausente en las reformas de los '90, por el contrario fue un actor clave para que estas se realizaran con una velocidad inusitada, aunque con éxito desparejo de acuerdo a sus propios objetivos. Lo que sucedió en la última década es que el poder estatal decidió retomar el control y definir la asignación de recursos en algunas áreas de la economía, generando una tensión con el poder del mercado y la libre competencia. Está claro que sin haber reestatizado algunas empresas y modificado la legislación, no hubiese conseguido ejercer ese poder. La matriz propia del Estado, ese poder “despegarse” de los diversos poderes sociales, le permitió también habilitar a algunos de esos poderes: la firma de cerca de más de 2.000 convenios colectivos de trabajo en el año 2010, frente a los menos de 100 en el año 2001 (MTySS, 2011) posiciona a los sindicatos como actores de poder, y en general al esquema de “negociación corporativa”, donde el Estado, a través del gobierno, retiene para sí la potestad, no formalizada, de fijar los límites superiores de aumentos salariales, de acuerdo a lo que entiende equilibra las cuentas públicas y la pauta inflacionaria. La cancelación de la deuda con el FMI, implicó deslindarse de su poder de auditoría sobre la economía nacional. También mencionar que el retorno de medidas protectoras del mercado interno, potencia a los empresarios que producen para él, aunque la transnacionalización de las empresas hace que este “empresariado nacional” sea difícil de definir.

**En lo que hace a la gestión del Estado, más que encararse un proceso de modernización y reformas en pos de acrecentar la capacidad gerencial y regulatoria, las políticas públicas fortalecieron la centralidad del Estado nacional. Esto no quita que se continuaron ejecutando programas de modernización o incluso de gerencia pública**

7 - Ver CEPAL [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) y también [http://datosduros.blogspot.com.ar/2011\\_02\\_01\\_archive.html](http://datosduros.blogspot.com.ar/2011_02_01_archive.html). También marca una evolución favorable el Índice de Desarrollo Humano de PNUD. Ver: [undp.org/es](http://undp.org/es)

En esta faz se plantea también la cuestión de poder del Estado como nación la cuestión regional. La coordinación entre estados, ante lo que se percibía como problemas comunes, desembocó en la formación de la UNASUR y la continuidad del MERCOSUR. Se produce así una redefinición del concepto de soberanía, que aunque provisorio, entiende que los términos territoriales propios del siglo XIX y XX, comienzan a transformarse.

Al volcarse a una discusión sobre los factores estructurales, la dimensión de la dominación estuvo menos cerca de cambios institucionales a nivel del sistema político. Con reforma electoral y todo (a nivel nacional, la implementación de Internas abiertas obligatorias y simultaneas, reducción de la cantidad de partidos por aumento de requisitos, etc.) la desestructuración sufrida por este, que alcanzó su pico en el año 2001, se ha recompuesto parcialmente, pero no ha existido una política desde los partidos ni desde el Estado, que centralice en arreglos institucionales, la solución a las tensiones de las relaciones de poder. O dicho de otro modo, lejos de las propuestas neo institucionales, las orientaciones no se han dirigido a una receta en torno del orden del sistema político, sino a redefinir la distribución de poder desde un Estado con mayor capacidad de intervención en el conjunto de la esfera social, política y, fundamentalmente, económica. Sin embargo no cabe duda que la propia crisis del 2001, implicó para la Argentina un fuerte cimbronazo en el sistema político<sup>8</sup>. De allí en más los movimientos sociales y de protesta, comenzaron a tener un protagonismo mucho mayor en la escena política. Un fenómeno que comienza a expresarse en toda la región y que llevó en el caso de Bolivia, a referirse al “gobierno de los movimientos sociales” (García Linera 2010). Serán primero las organizaciones de protestas, los piqueteros en particular, los que tengan un rol destacado. Luego durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, diversos espacios sociales con algún nivel de estructuración, serán incorporados en diversos momentos coyunturales y en algunas políticas públicas. Organizaciones sociales promoverán la sanción de la ley de Niños y Niñas, la de Servicios Audiovisuales, la de Matrimonio Igualitario, entre otras. Aunque ausentes de estructuras representativas, lograron posicionarse en el espacio público y obtuvieron un reconocimiento de los cánones estatales de decisión, legitimadas por la representación social o simbólica de la demanda que portaban. Ese ingreso fue posible porque el Estado recupera su centralidad en la acción política. La recuperación de la asignación de recursos, no debería ser visto exclusivamente en su faz económica, sino en la redefinición de espacios de poder, justamente de las relaciones de dominación.

Por ello mientras puede afirmarse que, aunque la estructura del sistema político no se ve afectada en sus rasgos institucionales, no pude dejarse de tomar en cuenta la acción de diversas organizaciones sociales, que logran al menos presentar sus demandas e influir en aspectos de las políticas. La dinámica de acuerdos entre los estados de la región (en particular Sudamérica) colocándose como actores preponderantes, también

---

8 - Recordemos que en las elecciones legislativas del año 2001, en la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, un 24 % impugnó su voto. (<http://andytowsa.com/wordpress>)

se fortalece, al menos en el caso argentino, otorgándole al nivel nacional, mayor preponderancia que en los estados subnacionales.

**CONCLUSIONES SOBRE LO NUEVO: AVANZAR SIN RECETAS, PERO EN REFERENCIA A LA SOCIEDAD**

Con recurrencia se afirma acerca de la necesidad de la planificación a largo plazo, posición con la que se podría estar siempre de acuerdo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta no sólo la finitud de la vida que señalaba Keynes, sino la situación crítica a escala global que hace muy complejo pensar escenarios futuros con demasiada precisión. En ese sentido, el modelo actual acaso se asemeje a una orientación más incrementalista, que racionalista (Aguilar Villanueva; 2007), esto es a un acrecentamiento de ciertas líneas políticas, que a seguir una planificación racionalista, estrictamente definida. Esta orientación asume, a la vez, la complejidad de la sociedad y su heterogeneidad, apartándose de aquellas visiones que la presentan como plásticas y fáciles de moldear a reformas instrumentales. Por es interesante el señalamiento: “La reforma del Estado tiene que partir de una visión de su rol en el modelo de desarrollo adaptado a cada situación nacional. Aunque no se puede dejar de considerar las fuerzas externas, sobre todo en tiempos de globalización,

hay que señalar que la dimensión endógena sigue siendo relevante. El Estado, a pesar de la globalización, la internacionalización de la economía y la integración regional, sigue siendo la matriz institucional articuladora de las dimensiones política, económica y social.” (Zurbriggen, 2007: 14). De este modo la centralidad estatal reconfigura el debate en que las ciencias sociales se sumergieron en los ’90 respecto a su anunciada extinción, impulsado por la acción de los gobiernos. Y en ese sentido parece propio agregar: “El desarrollo siempre fue considerado como un producto social, como un valor, expresión de un deseo, por lo tanto, como un proceso políticamente inducido, conducido, comandado o al menos regulado por el Estado. (...)” (Traducción propia) (Nogueira, 2008: 47). Esa “inducción” es la que los gobiernos en la Argentina del 2003 a la fecha, le han impreso.

La construcción de un modelo, que entiende en todo caso la noción de reforma, como la de otorgar al Estado un mayor poder de decisión en las variables económicas

**La dinámica del poder político no siempre es un reflejo de lo que sucede en los cambios operados, en este caso en la estructura estatal. Por caso, los partidos con su fragmentación y crisis de representación fueron capaces de encontrarle un cauce a la crisis del 2001. Y a su vez, las políticas de flexibilización laboral y el desempleo, generaron una quita notable de poder a los sindicatos, y sin embargo tuvieron un protagonismo importante en la crisis.**

y de mediación en la cuestión social, es el que se impulsó. En esta orientación se concibe que el Estado no es sólo administración y orden. Es cohesión, e incluso protección y sentido de pertenencia para la sociedad a la que a su vez orienta y se alimenta, ya que también las políticas públicas en general y las sociales en particular, tienen que ver con los vínculos (Nogueira; 2008).

En definitiva, de los muchos aspectos que la orientación actual del Estado y sus políticas abren al análisis, parece importante hacer notar, como hemos tratado de describir en estas páginas, que el perfil que adquiere el mismo precisa de una interrelación entre la composición y demandas de la sociedad y la necesidad de fortalecer las capacidades de ese Estado para generar las vías de desarrollo. El kirchnerismo en estos años ha planteado, por una parte la necesidad de desprenderse de recetarios rígidos en torno del modelo de Estado; y por la otra sostener la premisa que el crecimiento y el desarrollo (si busca la inclusión social) no pueden limitarse a la construcción de un Estado más eficiente y ordenado. Esos factores serán condiciones para el desarrollo, si el mismo Estado vuelve al centro de la escena.

### BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva Luis (2007) “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva Luis (coordinador) *La Hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México DF.

Banco Mundial (1997) *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington DC.

Basualdo Eduardo (2008) “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condiciones estructurales” *Memoria Anual 2008 CELS*, Buenos Aires.

García Delgado y Peirano Miguel (2011) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*, CICCUS, Buenos Aires.

García Linera Álvaro (2010) *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, CLACSO, La Paz.

Garretón Manuel Antonio (2001) *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile

Laclau Ernesto (2005) *La Razón Populista*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Lechner Norbert (1997) “Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en América Latina”, Conferencia pronuncia en ocasión del 40° aniversario de la FLACSO, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2011) “Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010”, [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar), Buenos Aires.

Nogueira, Marco Aurelio, (2008) “Desenvolvimento, Estado e Sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida” Palestra proferida no Seminário Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida, Ipea, Brasília, no dia 17 de junho.

O’Donnell Guillermo (2007) “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas” se cita de acuerdo a: Proyecto de Modernización del Estado: Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas, publicado originalmente en Desarrollo Económico vol. 33, N°130, 1993.

Oszlak Oscar (1997) “Estado y Sociedad ¿Nuevas reglas del juego?” En Revista Reforma y Democracia No 9 de CLAD (Caracas)

Paramio Ludolfo (2008) “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación” en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42, Caracas.

Pinto Alvaro y Flisfisch Ángel (2011) “Transformaciones, logros y desafíos: democracia, ciudadanía y Estado” en PNUD: El Estado de Ciudadanía, Sudamericana, Buenos Aires.

Portinaro Pier Paolo (1999) Estado, Nueva Visión, Buenos Aires.

Prats i Català Joan (1998) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”, en Reforma y Democracia N° 11, Caracas.

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (2006) Serie de Investigaciones sobre Ciudadanía y Organismos Públicos, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

Vilas Carlos (2010) Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina, Serie Estado, Gobierno y Sociedad, Universidad Nacional de Lanús, Lanús.

Zurbriggen Cristina (2007) La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado A 10 años del Informe del Banco Mundial, en Revista Nueva Sociedad, N°210, Caracas.

Zurbriggen Cristina (2008) La Nueva agenda del desarrollo ¿Dónde queda el Estado, Documento Base, Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires.



[www.asociacionag.org.ar](http://www.asociacionag.org.ar)

# UN NUEVO PARADIGMA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Pablo A Fontdevila (\*)

Las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Nacional estos últimos años, han afianzado un signo distintivo con pocos antecedentes en la historia del Estado argentino: su carácter de políticas universales y federales. Esto significa que su alcance se extiende a todo el país, y además, que su aplicación se realiza sin discrecionalidad ni intermediarios políticos.

Una política universal implica, desde el momento de su implementación, la conquista de un nuevo derecho para todos los beneficiarios sin distinción alguna. Es el caso de la Asignación Universal por Hijo o del Programa Conectar Igualdad.

A su vez, es en la convergencia y la sinergia de las políticas de carácter universal que se construye el Proyecto Nacional, cuyos principales objetivos se orientan a la inclusión social, la reducción de las brechas sociales y culturales entre grupos socio-económicos y geográficos diversos, el pleno empleo y la distribución equitativa de la riqueza.

Pero un proyecto de estas características comprende también un enorme desafío. La decisión política de asumirlo en el transcurso de la última década, de renovarlo de acuerdo a las nuevas exigencias sociales, culturales y tecnológicas, implicó necesariamente llevar a cabo importantes transformaciones organizacionales, logísticas y estructurales en el interior de diversos organismos del Estado. Con un sentido general de fortalecimiento de su capacidad de gestión y de su presencia en todos los ámbitos de la vida social, incluido en la economía del país, el Estado que construye el Proyecto Nacional será modernizado esencialmente dando el salto de calidad que supone el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, esto es con estrategias de Gobierno Electrónico.

Los primeros antecedentes de este nuevo modelo de políticas sociales convergentes pueden rastrearse en las reformas normativas realizadas entre 2004 y 2007. La ley

---

(\*) Director Ejecutivo Programa Conectar Igualdad - Instituto de Investigación Política NK-IOG-A

25.994 de jubilación anticipada y la ley 26.222, para la libre opción entre el régimen de capitalización privado encarnado en las llamadas AFJP y el sistema de reparto público, volvieron a poner en un lugar fundamental la universalización de la seguridad social, la solidaridad intergeneracional y la ampliación de la cobertura previsional.

A esas medidas, en el mismo ámbito de la Seguridad Social le siguieron otras. La Moratoria Previsional que incluyó a 2 millones ochocientos mil nuevos jubilados y la Asignación Universal por Hijo que trajo 2 millones cuatrocientos mil beneficiarios, padres o tutores de los 3 millones y medio de niños y jóvenes, hijos de desocupados o trabajadores informales con salarios menores al mínimo vital y móvil.

Estos proyectos impulsados por el Gobierno Nacional durante el mandato de Néstor Kirchner, y el último de los mencionados por el gobierno de Cristina Fernandez, por su complejidad y urgencia, desafiaron a los organismos estatales, especialmente a la ANSES, que tuvo que responder a un crecimiento explosivo del número de beneficiarios. En el período que va de 2005 a la fecha, ANSES pasó de liquidar y pagar, de poco más de 4 millones de beneficios mensuales a un número que supera los 11 millones de beneficios.

En el mismo sentido, con la puesta en marcha durante 2010 el Programa Conectar Igualdad, cuya implementación supone la entrega de una netbook a cada alumno y docente de las escuelas secundarias de gestión pública, escuelas de educación especial e institutos de formación docente del país no sólo se multiplicó el desafío en términos de la cantidad de beneficiarios, sino también en la generación de capacidad logística y de despliegue territorial.

Pero estos programas universales requieren de mayor capacidad de cooperación activa entre un número creciente de organismos del sector público y el establecimiento de acuerdos con el sector privado. Asignación Universal por Hijo fusionó programas pertenecientes a los Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social bajo la coordinación y ejecución de la nueva política por el ANSES. La Moratoria Previsional forzó el diseño y puesta en producción de la Jubilación Automática para Trabajadores Autónomos, una estrategia tecnológica conjunta de AFIP y ANSES. El Programa Conectar Igualdad es conducido por un Comité Ejecutivo que reúne a la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios de Educación y de Planificación Federal y una vez más la ANSES.

Pero el sector privado también se vio desafiado por estas políticas. ¿Cómo abrir 2 millones de Caja de Ahorro bancarias en apenas 20 días para satisfacer la exigencia de liquidar de inmediato la AUH cumpliendo con la decisión presidencial de pagar con tarjetas magnéticas que eliminen en toda intermediación política? ¿Cómo informar de modo personalizado a 2 millones de potenciales beneficiarios que ANSES ya disponía de información suficiente para otorgarles la AUH sin que deban concurrir a las oficinas de atención al público? ¿Cómo evitar que la consulta por 0-800 de fecha y

sucursal de pago del beneficio termine saturando con más de 800.000 llamadas cualquier plataforma de comunicación?

El conjunto de estas iniciativas representó una exigencia sin precedentes para la administración pública en su totalidad y para ANSES en particular, cuya estructura debió prepararse no sólo para resolver trámites en forma masiva, sino también para brindar atención y respuesta en tiempo récord a gran cantidad de personas a través de todo el territorio nacional. En tal sentido, las políticas públicas que constituyen este nuevo paradigma requirieron, para consolidarse y desenvolverse en forma exitosa, de cambios estructurales profundos, nuevos vínculos inter-organizacionales e innovaciones tecnológicas de vanguardia.

Para comprender este complejo entramado, resulta útil realizar un breve recorrido cronológico sobre los hitos y las resoluciones políticas, tecnológicas y de infraestructura que fueron fundamentales para establecer y garantizar el cumplimiento de iniciativas de alcance universal.

Porque la llamada “modernización del estado”, después de ser una estrategia de jibarización en manos del neoliberalismo, consenso de Washington mediante, ha encontrado en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC- un camino para transitar con menos sobresaltos y daño social el camino de la eficacia y la eficiencia.

Desde la creación del CUPED, el más poderoso centro de cómputos de América Latina a fines de la década del sesenta, hasta la actual plataforma tecnológica de ANSES y su interacción con el Programa Conectar Igualdad, han ocurrido numerosos cambios en la estructura y la conformación de áreas claves de ese organismo.

Los reclamos de mayor transparencia, el crecimiento del número de beneficiarios de políticas sociales tras la debacle de 2001, obligó a una silenciosa revolución tecnológica. Primero, a un proceso de parametrización y automatización creciente del otorgamiento de beneficios, mediante el denominado “otorgamiento asistido” por computadoras. Luego, el desarrollo de aplicaciones capaces de hacer liquidación de beneficios usando la información disponible en las Bases de Datos y por último, el acceso a trámites por Internet.

En este marco, comenzó a llevarse a cabo el Plan Estratégico de Sistemas y Telecomunicaciones (PESyT) de ANSES. El PESyT consideró cambios en tres dimensiones:

**Porque la llamada “modernización del estado”, después de ser una estrategia de jibarización en manos del neoliberalismo, consenso de Washington mediante, ha encontrado en las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC- un camino para transitar con menos sobresaltos y daño social el camino de la eficacia y la eficiencia.**

metodología de trabajo, arquitectura de hardware y software y estructura funcional de la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones (GSyT) del organismo. Su misión se orientó a construir procesos que optimizaran el tiempo con base en técnicas y estándares acordes a la versatilidad y la velocidad de la sociedad de la información. En concreto, la apuesta clave de este Plan Estratégico fue el desarrollo de un Portal de Internet capaz de soportar la totalidad de los servicios que brindaba en aquel tiempo ANSES, orientados tanto a los trabajadores pasivos (jubilados) como a los activos (a través de Asignaciones Familiares y Subsidios). La implementación del portal permitió: desde reunir información necesaria para orientarse en trámites de la Seguridad Social, hasta posibilitar accesos corporativos para instituciones vinculadas con servicios de terceros; incluyendo además una serie de beneficios automatizados adquiribles por internet sin intervención de los funcionarios de ANSES.

El portal, cuyo funcionamiento fue complejizándose con nuevas facultades y responsabilidades del organismo, permitió luego la adquisición de turnos por internet para ser atendido en cualquier oficina de ANSES, la provisión de información completa sobre la Historia Laboral de las Personas y la búsqueda de información sensible vinculada a los beneficiarios; entre otros procedimientos.

Con la asunción de Néstor Kirchner en 2003, el objetivo de diseñar una visión de la Argentina que recuperara su previa tradición de inclusión social dio lugar a nuevas iniciativas que se tradujeron en innovaciones tecnológicas de vanguardia. La clave de su plan de Reconstrucción del Estado fue retomar la idea de que la seguridad social es “la expresión legal del concepto de solidaridad que está dispuesta a aplicar una sociedad sobre sí misma”; pero conjugándola con la evolución de la informática y la técnica contemporáneas. Dos leyes fueron fundamentales para rescatar el espíritu solidario de la previsión social en el país: la ley 25.994 – de jubilación anticipada, que permitió la incorporación de más de un millón de nuevos afiliados en el país - y la ley 26.222, que habilitó la libre opción entre el régimen de capitalización privado encarnado en las AFJP y el sistema de reparto público.

En consonancia con estas iniciativas que, al favorecer la solidaridad intergeneracional y la ampliación de la cobertura previsional, aumentaban sustancialmente la complejidad estructural de ANSES y el número de sus beneficiarios; la Reconstrucción del Estado tuvo que avanzar hacia una fase más informatizada e inteligente. En esta línea, el proyecto de Gobierno Electrónico implicó cambios administrativos y políticos surgidos de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a los ámbitos del Estado. A través del decreto 378/05, se estableció este Plan de Gobierno Electrónico que abogaba por “promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.

Los principios rectores del plan incluían -a partir de la utilización eficiente de las TIC y de la mejora en la calidad de procedimientos y sistemas- mejoras en los servicios al

habitante y al ciudadano, optimización de los procesos de gestión pública, reducción de costos en los circuitos productivos, promoción de la inclusión social, apoyo al desarrollo técnico e integración del país en la economía mundial.

Concretamente, esta iniciativa permitió no sólo administrar eficientemente los datos del enorme número de beneficiarios recientemente incorporados a ANSES, sino que también permitió hacer una utilización intensiva de internet, ofreciendo a estos beneficiarios el acceso a servicios e información a través de la web. Pero además, la utilización exhaustiva de internet y la cantidad sustancialmente mayor de recursos humanos provistos a ANSES, sirvieron para armar una red nacional de potenciales beneficiarios.

Otra experiencia masiva fue el otorgamiento de la Constancia de CUIL por Internet. Esto demostró como el facilitar los procesos permite pasar en un término de 6 meses de un requerimiento de 240.000 constancias a más de 800.000. El éxito de estas medidas llevó a brindar el primer beneficio previsional otorgado de forma remota, la Pensión Derivada automática bajando el tiempo de otorgamiento de 4 meses a 30 días. Luego se logró otorgar la Jubilación a trabajadores Autónomos (1.300.000 beneficiarios en 8 meses) con el plus de ser el primer trámite complejo que fue automatizado en el Estado Argentino gracias a la conexión entre las bases de datos de ANSES y de AFIP.

Para proseguir en este sendero, ANSES consideró que era necesaria una arquitectura más acorde, flexible y económica para cumplir con sus objetivos en un mundo signado por el cambio. La búsqueda se orientó a arquitecturas que permitieran interactuar con más entornos, con tiempos de desarrollo más cortos, que brindarán información de modo más accesible para los ciudadanos.

Entonces se plantó una idea global de arquitectura orientada a servicios (SOA) que pusiera en el centro de interés la atención a los beneficiarios teniendo en cuenta los ejes de:

**Neutralidad:** todo software adquirido por la institución debe proveer interfaces de acceso neutro dentro de las especificaciones del World Wide Consortium, en las distintas modelizaciones definidas por el intercambio de datos entre aplicaciones.

**Independencia:** para no anclarse en un solo proveedor de software, de acuerdo a estándares regulados internacionalmente.

**El proyecto de Gobierno Electrónico implicó cambios administrativos y políticos surgidos de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación a los ámbitos del Estado. A través del decreto 378/05, se estableció este Plan de Gobierno Electrónico que abogaba por “promover el empleo eficiente y coordinado de los recursos de las tecnologías de la información y las comunicaciones”.**

**Flexibilidad-versatilidad-capacidad de respuesta:** la información debe estar disponible en el medio físico que el usuario necesite. Ofrecer interoperabilidad para incrementar el contacto con el público beneficiario.

**Calidad-eficacia:** brindar una perspectiva sobre el ciclo de vida de los datos, control de versiones y cambios, distintos niveles de contingencia, etc. El objeto es adherir a estándares internacionales reconocidos y recomendados por los organismos de control internos y externos.

**Costos-eficiencia:** tener en cuenta la escasez de los fondos públicos y adaptarse para poder contemplar las necesidades del organismo.

**Seguridad:** eje clave si se considera que se debe proteger la información de millones de ciudadanos. Por ello se implementan métodos de autenticación y acceso, Firma Digital y encriptación de datos, entre otros.

Es a través de esta estructura sólida y de amplio espectro, que el Gobierno Nacional pudo no solamente implementar sino también diseñar desde los cimientos, políticas de mayor escala. Y llevar el espíritu de estas políticas sociales a un nuevo nivel significó generar iniciativas de alcance universal y federal: derechos que fueran otorgados a un grupo social beneficiario de acuerdo a reglas claras y objetivas, no sujetas a la voluntad de los actores institucionales u organismos estatales intervinientes.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de iniciativas es la Asignación Universal por Hijo (AUH) decretada en 2009, que beneficia a trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años, y embarazadas. La implementación de la AUH logró los objetivos del gobierno sobre la reducción de la indigencia, cuya tasa cayó más del 50%. La asignación es recibida, desde noviembre de 2009, por 3,7 millones de niños, niñas y adolescentes de todo el país. Con la AUH se produjo un 20% más de matrícula escolar en prácticamente 1 año ya que para percibir los \$ 220 por hijo (\$ 880 si es discapacitado) uno de los requisitos es contar con el certificado escolar del niño.

Para los trámites de Asignación Universal por Hijo, ANSES también puso en marcha un sistema integral de consultas por el número reducido 130, así como por mensajes de texto -SMS- que permitían la consulta de cantidad de hijos registrados en las bases de datos del organismo o la fecha y sucursal bancaria de pago de beneficio.

Con estos antecedentes y un escenario económico y tecnológico emergentes, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner tomó la decisión política de ir un paso más allá en la misión de reducir las brechas culturales existentes a través de la implementación de políticas sociales universales.

En 2010, con el Decreto 459/2010, se dio origen al Programa Conectar Igualdad, que establecía la distribución de 3 millones de netbooks a cada alumno y docente de

escuelas secundarias de gestión pública, escuelas de educación especial e institutos de formación docente del país en un período de tres años. Este Programa surgió bajo la idea de que las tecnologías lleguen a las escuelas de modo masivo, favoreciendo la inclusión social y la alfabetización digital.

Al mismo tiempo, el ingreso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la escuela se vinculó con la exigencia de nuevos saberes y habilidades. Pero también, y fundamentalmente, se trató de dar respuesta a ciertas demandas del mundo actual del trabajo y a la necesidad de comprender y participar en una sociedad signada por la información y el conocimiento. En tal sentido, la estrategia general del Programa no consideró solamente acercar a las escuelas millones de netbooks a alumnos y docentes, sino también brindar capacitación a los docentes, elaborar contenidos y softwares educativos, innovar en el ámbito educativo formal y no formal, implementar nuevos procesos para la adquisición del hardware, instalar integralmente servidores, racks, switches y access points para la implementación de una red escolar en cada establecimiento educativo y monitorear el avance de las etapas de implementación del Programa.

Para llevar a cabo sus objetivos, la propuesta requirió de la cooperación de múltiples organismos. Primero: La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal conformaron el Comité Ejecutivo de Conectar Igualdad. A su vez, el programa debió interactuar con las autoridades de todas las provincias y con sus referentes jurisdiccionales del área de educación; con un número aproximado de 50 empresas que proveedoras de equipamiento para el programa, con diversas universidades nacionales y organizaciones participantes en el desarrollo de la infraestructura tecnológica escolar, con cada una de las escuelas, sus autoridades, sus familias.

En el caso de ANSES, sus Unidades de Atención Integral (UDAI) fueron las encargadas de ofrecer asistencia a las escuelas beneficiarias en todo el territorio nacional y en todas las instancias de aplicación del proyecto. En esta dirección, tanto el enlace territorial de las UDAI y la experiencia de ANSES en la implementación exitosa de programas de altísima demanda, como la moratoria previsional o la Asignación Universal por Hijo de Protección Social, fueron de suma importancia para el despliegue y puesta en movimiento del Programa.

**Llevar el espíritu de estas políticas sociales a un nuevo nivel significó generar iniciativas de alcance universal y federal: derechos que fueran otorgados a un grupo social beneficiario de acuerdo a reglas claras y objetivas, no sujetas a la voluntad de los actores institucionales u organismos estatales intervinientes.**

A su vez, para reforzar su carácter inclusivo, el Programa contempló la distribución de netbooks a alumnos de escuelas de educación especial. Trabajando por la equidad educativa, Conectar Igualdad impulsó la distribución de equipamiento adaptado y hardware y software específicos para estas organizaciones de formación; instrumentos entre los cuales se encuentran: computadoras de escritorio tipo “Todo en Uno”, impresoras Braille, auriculares para escuelas de ciegos y baja visión, brazos articulados, mouse activado por botones; entre otros dispositivos.

Para abordar el desafío logístico que exigía su implementación, el Programa debió diseñar una herramienta de administración central que permitiera a los beneficiarios realizar operaciones de gestión de manera remota. La herramienta elaborada fue el Aplicativo CONIG. El Aplicativo es una herramienta diseñada sobre la base de cuatro módulos cuyos datos son completados por diferentes actores en el proceso de fabricación y distribución de los equipos; y cuya utilización supone la articulación de todos estos actores para que los beneficiarios obtengan y puedan aprovechar sus netbooks exitosamente.

En el módulo Activos se asocia el número de serie de los equipos fabricados con el número de CUIT de las empresas proveedoras. A su vez, en el módulo de Servicio Técnico el número de serie de las netbooks es asociado al CUIT del proveedor de servicio técnico de las mismas. El tercer módulo, correspondiente a los Pisos Tecnológicos, vincula el número de serie de cada equipo con el Código Único Escolar (CUE); mientras que módulo Matrícula es completado por las autoridades escolares y asocia el número de CUIL de cada alumno con el número de serie de un equipo y con el CUE específico del colegio en cuestión.

El diseño de este aplicativo permitió y permite actualmente la articulación y la supervisión de todos los actores y entidades involucrados en el Programa; incluyendo desde los proveedores de los equipos y del servicio técnico de las netbooks, hasta las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES, los centros de aprovisionamiento y logística, las escuelas y las casas de alumnos y docentes. De este modo, la autoridad escolar que acceda al Aplicativo por medio del portal online de Conectar Igualdad, puede realizar mediante esta plataforma tanto la carga de matrícula de los alumnos, como el envío de notificaciones por robo o extravío de equipos y la emisión de solicitudes de soporte técnico para las netbooks de ese establecimiento.

La posibilidad que ofrece el sitio web de efectuar en forma remota las acciones de gestión vinculadas con el Programa, en conjunto con su organización por perfiles que jerarquiza y brinda distintas vías de acceso a la información para cada uno de los beneficiarios, se traducen hoy en las miles de visitas que el portal recibe diariamente desde todos los puntos del país. Concluida la Etapa II/2011 de implementación del Programa, las estadísticas señalaron que el portal de Conectar Igualdad recibió en el transcurso de ese año 14,6 millones de visitas totales y 2,6 millones de visitantes únicos.

Paralelamente a la consolidación de la estructura interna del Programa y de su articulación con otros organismos del sector público, en simultáneo con su impacto en el sistema educativo y en la vida cotidiana de sus beneficiarios, Conectar Igualdad también permitió fortalecer el vínculo entre el mercado tecnológico y las fuerzas productivas de la industria local.

Para brindar un marco de absoluta transparencia al proceso de adquisición de equipamiento informático y de telecomunicaciones solicitado, la Administración Nacional de Seguridad Social gestionó un Convenio Marco de Cooperación Técnica con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), en el ámbito del cual se firmó el Acta Complementaria N° 2 para la adquisición de los bienes necesarios para la implementación del Programa Conectar Igualdad.

Pero además de dar transparencia al proceso de adquisición de equipamiento, el Programa contempló la promoción de la industria nacional a través de la licitación por un millón y medio de netbooks que se realizó a principios de 2011; cuya condición de fabricación establecía que el 58% de las computadoras fueran ensambladas en la Argentina o que tuvieran plaquetas con componentes integrados en el país. Durante 2011, en consonancia con la segunda Etapa de implementación de Conectar Igualdad, se recibieron las 1.500.000 netbooks establecidas en esta licitación.

El 15 de noviembre de 2011, la Presidenta Cristina Fernández anunció el llamado a licitación para la Etapa III/2012 del Programa Conectar Igualdad, la cual contempla 1.500.000 de computadoras portátiles a ensamblarse localmente. Según los objetivos promovidos por este llamado, se llevará a cabo un salto cualitativo entre la licitación anterior – que contempló un 58% de las netbooks con valor agregado nacional – y la licitación actual, que prevé el 100% de los equipos con intervención de mano de obra local. Asimismo, la licitación otorgará prioridad a las propuestas con mayor integración de componentes de elaboración nacional, de manera que continúen agregándose nuevos eslabones argentinos a la cadena productiva.

Este proceso licitatorio se realizará en cuatro fases, la primera de las cuales incluye la adquisición de 400.000 computadoras portátiles. Con el formato de procesos licitatorios en fases, Conectar Igualdad apuesta a una progresiva integración de tecnología nacional en la fabricación de las netbooks del Programa. Asimismo, incentiva

**Paralelamente a la consolidación de la estructura interna del Programa y de su articulación con otros organismos del sector público, en simultáneo con su impacto en el sistema educativo y en la vida cotidiana de sus beneficiarios, Conectar Igualdad también permitió fortalecer el vínculo entre el mercado tecnológico y las fuerzas productivas de la industria local.**

a la industria local a optimizar la calidad de sus procesos y a avanzar en la producción de computadoras portátiles, cuyas plaquetas deberán estar soldadas y/o ensambladas en el país.

Actualmente, con la puesta en marcha de la Etapa III/2012 del Programa Conectar Igualdad y más de 2 millones de netbooks distribuidas en escuelas secundarias de gestión pública, escuelas de educación especial e institutos de formación docente de todo el país, los resultados están a la vista: Aumento de matrícula y de la retención de los alumnos; informes de evaluación y monitoreo periódicos; instalación de once mil redes escolares inalámbricas capaces de sustentar sistemas de conectividad a Internet; 5.000 secuencias didácticas digitales integradas en “escritorios” disponibles en las netbooks, en los servidores escolares y en el portal de Internet de Conectar Igualdad; acceso a tecnologías innovadoras dentro de provincias que antes se encontraban económica o geográficamente relegadas; los enumerados son sólo algunos de los resultados tangibles y los alcances del Programa.

A su vez, el horizonte abierto por el conjunto de políticas mencionadas y la estructura tecnológica que constituyó y garantizó su implementación, hoy tiene como correlato nuevos proyectos de desarrollo tecnológico. Este es el caso del plan Argentina Conectada, cuya inversión en infraestructura, equipamientos y servicios se propone complementar el despliegue de las redes inalámbricas que Conectar Igualdad ha realizado en las escuelas. Así, Argentina Conectada impulsa la Federalización de la Banda Ancha, la democratización a su acceso y la distribución equitativa de los recursos que habiliten el tendido de redes con posibilidad de conexión a internet en cualquier punto del país.

El propósito de continuar incrementando la calidad logística de políticas federales y universales, de generar nuevas iniciativas que converjan y se potencien recíprocamente, constituyen una de las misiones fundamentales del Proyecto Nacional que el Gobierno ha impulsado activamente durante los últimos años. Ampliar los límites de este nuevo paradigma de políticas públicas y alentar los cambios estructurales y tecnológicos que sus objetivos exigen, es un desafío que es necesario seguir asumiendo y reactualizando para construir una sociedad cada vez más inclusiva, justa e igualitaria.

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

## EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTES es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados y pueden ser consultados a través de internet, en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales:

## NÚMEROS PUBLICADOS

- N° 1 REVISTA APORTES - Otoño 1994  
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- N° 2 REVISTA APORTES - Primavera 1994  
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Cartañá - Alejandro B. Rofman
- N° 3 REVISTA APORTES- Otoño 1995  
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos Auyero - Juan Carlos Maqueda
- N° 4 REVISTA APORTES - Invierno 1995  
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain Baiou - Ricardo Ferraro
- N° 5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996  
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano / Roberto Feletti
- N° 6 REFORMA ADMINISTRATIVA - Otoño 1996  
Jorge Rodríguez - Andrés Robríguez - David Osborne - Carl Böhret / Golfrid Konzendorf - Dora Orlansky
- N° 7 SERVICIO DE JUSTICIA - Invierno 1996  
Germán J. Bidart Campos - Ricardo Gil Lavedra - Héctor Masnatta - Rafael A. Bielsa - Jorge A. Bacqué / Giego J. May Zuviría
- N° 8 COMPETITIVIDAD - Verano 1997  
Roberto Martínez Nogueira - Rodolfo Gabrielli - Hugo Cormick
- N° 9 RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO - Otoño 1997  
Claudia Bello - Tim Barnhart - Ricardo Sidicaro - Frank P. Sipolla - Juan C. Torre
- N° 10 POLÍTICAS PARA LAS PYMES - Verano 1998  
Ana Kessler - Juan Carlos Del Bello - Rodolfo Gabrielli - Arnaldo Bocco
- N° 11 LAS PROVINCIAS Y LAS REFORMAS DEL ESTADO - Invierno 1998  
Jorge Rodríguez - Arnoldo Castillo - Jorge Escobar - José L. Gioja - Oscar Oszlack
- N° 12 AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE - Primavera 1998  
Juan Walsh - Alberto Morán - María Julia Alsogaray - Héctor Sejenovich - Silvia Vázquez

- N° 13 LA CUESTIÓN SOCIAL - Otoño 1999  
Bernardo Kliksberg - Eduardo Amadeo - Ernesto Aldo Isuani - Virginia Tedeschi / Mónica Desperbasques - Germán Sopeña
- N° 14 ¿QUÉ ESTADO? DESAFÍOS PARA EL SIGLO XXI - Primavera 1999  
Fernando de la Rúa - Eduardo Duhalde - Domingo F. Cavallo - Carlos Saúl Menem
- N° 15 EL DESAFÍO DE EDUCAR - Otoño 2000  
J. J. Lach - Marta Maffei - Susana Decibe - Adriana Puiggrós - Juan Carlos Tedesco - Guillermina Tiramonti
- N° 16 TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA - Primavera 2000  
José Massoni - Jorge Casaretto - Pablo R. Andiñach - Carlos M. Balter - Gustavo Béliz / Jorge Srur
- N° 17 SALUD Y POLÍTICA DE ESTADO - Otoño 2001  
Héctor Lombardo - Aldo Neri - Mario R. Rovere - Ginés González García - Roberto Oscar Tafani
- N° 18 DESARROLLO LOCAL - Primavera 2001  
René Bonetto - Hermes Binner - Claudio Tecco - Oscar Madoery - José Arocena - Daniel Arroyo - Roberto Bensi - Giovanni Scanagatta
- N° 19 POLÍTICA Y DEMOCRACIA - Primavera 2002  
Roberto Gargarella - Daniel Campione - Jordi Borja - Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Sandra Minvielle, Christian Scaramella - Daniel Zovatto - Darío Salinas Figueredo - Margarita López Maya
- N° 20 EL DILEMA FISCAL - Primavera 2003  
J. C. Gómez Sabían y Darío Rossignolo - H. Castagnola - Alejandro Otero - Haydeé Ochoa Enríquez - J. Avila - A. Hernández - Juan Carlos Maqueda - J. J. Rubio Guerrero - Daniel Sabsay - Federico Sturzeneger
- N° 21 DEFENSA Y DEMOCRACIA - Invierno 2004  
José Pampuro - Salvador Ghelfi Raza - Eduardo Luis Duhalde - Carlos Barrachina y Juan Rial - H. Ballester - Elsa Bruzzone - Geraldo Magela Da Cruz Quintao - Marcela Donadío - José Luis García - Noemí Inés Rodríguez
- N° 22 MERCOSUR POLÍTICO - Primavera 2005  
Helio Jaguaribe - Alfredo Atanosof - Félix Peña - Cristina Bozzo y Graciela Ferro - Cecilia Mendoza - María Cristina Ueltschi - Silvia Régoli Roa, Gabriel Lenclud y Américo Demaría - Diego Guichón

- N° 23 POLÍTICAS CULTURALES - Verano 2006  
Roberto Di Lorenzo - Luis Gregorich - Inés Urdapilleta - Pedro Delheye - Ignacio Liprandi - Julio Gambina - José Luis Castiñeira de Dios - Héctor Schargorodsky - Carlos Elía - Crisitna Antoine - Octavio Getino
- N° 24 POLÍTICAS AMBIENTALES - Julio 2007  
Gustavo Bianchi - Alberto Morán - Raúl Estrada Oyuela - Roberto Page - Walter Pengue - Federico Rosales - Elva Roulet - Alejandro Vidal
- N° 25 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO - Julio 2008  
Rosario Aguirre - Claudia Bonan Jannotti - Andrea Borelli - Mariana Caminotti - María L. Colombo - Virginia Guzmán - Ana I. Heras - Marcela Lagarde - Beatriz Mirkin - Ana L. Rodríguez Gustá - Betina Presman - Alicia Ruíz
- N° 26 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL- PRIMERA PARTE - Noviembre 2008  
Juan Manuel Abal Medina - Liliana de Riz - Alejandro Rofman - Inés García - Ariel García - Esteban Rodríguez - Julio Saguir - Horacio Cao - Miguel Mouriño - Néstor E. Iribarren - Alejandro Morduchowicz - Sandra Nazar - Clelia Guiñazú
- N° 27 ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN PAÍS FEDERAL- SEGUNDA PARTE - Agosto 2009  
Jorge M. Capitanich - José Luis Gioja - Hermes Binner - Marina Raquel Riofrío - Silvia Vázquez - Roxana Rubins, Horacio Cao, Jorge Kukulas y Gustavo Martinovich - Jorge Neme - Carlos Gervasoni - Omar A. Autón - Julio César Fernández Toro - Luiz Carlos Bresser-Pereira - Guillermo F. Schweinheim
- N° 28 EL ESTADO EN EL BICENTENARIO - Diciembre 2010  
Juan Manuel Abal Medina - Daniel Piemonte - Andrés E. Rodríguez - Daniel Scioli - José Luis Gioja - Jorge M. Capitanich - Mauricio Macri - Carlos Tomada - Alberto Sileoni - Juan Carlos Tedesco - Mercedes Marcó del Pont - Guillermo Schweinheim - Ricardo Aronskind - Edgardo Mocca - Enrique Martínez - Ginés González García
- N° 29 VI CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA, DESARROLLO ECONÓMICO E INCLUSIÓN SOCIAL - Junio 2012  
Juan Manuel Abal Medina - Facundo Nejamkis - Jorge Milton Capitanich - Guillermo Schweinheim - Cristina Zurbiggen - Oscar Oszlak - María Carolina Podestá - Geraldina Brid - Guillermo V. Alonso - Valeria Di Costa - Nancy Madera - Pedro E Andrieu - Ergasto Riva - Viviana Gamarra

## CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN CEPAS

- 1 “EL APARATO DEL ESTADO 1943-1946. LOS PROLEGÓMENOS DEL PERONISMO”, A.G. Daniel Campione
- 2 “LA CUESTIÓN REGIONAL Y LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN LA ARGENTINA”, A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins
- 3 “TRANSFORMACIONES TERRITORIALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MISIONES EN LA DÉCADA DEL '70” A.G. Gisela Heuse
- 4 “EL JUEGO POLÍTICO Y LAS ESTRATEGIAS DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS” A.G. Mercedes Iacoviello
- 5 “LA SEGUNDA REFORMA DEL ESTADO. BALANCE” A.G. Cristina Bozzo, A.G. Beatriz López, A.G. Roxana Rubins y A.G. Andrea Zapata.
- 6 “LAS LECCIONES DE LOS TRES TIGRES Y EL CASO ARGENTINO: CONDICIONES POLÍTICAS Y SOCIALES DE CIERTAS POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO” A.G. Alberto Bisso.
- 7 “POLÍTICAS ESTATALES EN TORNO A LOS IMPACTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PRODUCIDOS POR LA PRIVATIZACIÓN DE YPF EN CUTRAL-CÓ Y PLAZA HUINCUL (1990-1996)” Karina Costallat
- 8 “UNA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE LA EVALUACIÓN DE GERENTES EN EL ESTADO”, A.G. Mercedes Iacoviello
- 9 “INFORMACIÓN SOBRE MUNICIPIOS - UBICACIÓN, POBLACIÓN, PARTIDOS POLÍTICOS A CARGO DEL EJECUTIVO”. Lic. H. Cao; Lic. A. Vaca
- 10 “SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN LOS SISTEMAS DE INTEGRACIÓN - EL CASO DEL MERCOSUR”, A.Gs. Cristina A. Casellas, Cristina Bozzo, Graciela Ferro, Leónn A. Gos y María Rosa Stabile
- 11 “UNIDADES DE VINCULACIÓN TECNOLÓGICAS”, Arq. Irene Muñoz, Lic. Ana Vívori, Ing. Oscar Galante
- 12 “UNA DESCRIPCIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES EN LOS '90”. Lic. Pedro Pérez, A.G. Dr. Horacio Cao
- 13 “POLÍTICAS SOCIALES COMPARADAS - EL CASO ARGENTINO”. A.G. Beatriz López

- 14 “CLASIFICACIONES Y AGRUPAMIENTOS DE PROVINCIAS Y TERRITORIOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA”. A.G. Horacio Cao, A.G. Roxana Rubins, Lic. Josefina Vaca
- 15 “PARTICIPACIÓN DESCONCENTRADA DE LA CIUDADANÍA EN EL GOBIERNO PORTEÑO: ¿HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA?” Lic. Maximiliano Rey

## CUADERNOS DE GESTIÓN CEPAS

- 1 “EL ORGANISMO FISCAL FEDERAL”. A.G. C. Corazza y A.G. R. Zagalsky
- 2 “LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA - SIFEM - UN AVANCE EN EL CAMINO DE LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN”. A.G. Lic. Ruth Zagalsky, Lic. Inés Pozzi
- 3 “ESTUDIO DE CASO DE REFORMA DEL ESTADO EN PROVINCIAS. LAS PLANTAS ÓPTIMAS DE HOSPITALES EN CATAMARCA”. A.G. Lic. Horacio Cao
- 4 “A CINCO AÑOS DE LA CREACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL DE EMERGENCIAS - SIFEM - UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL”. Lic. Ruth Zagalsky
- 5 “LAS INUNDACIONES DE SANTA FÉ DE 2003, EL SIFEM Y LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS NACIONALES”. A.G. Sergio Negri - Lic. Ruth Zagalsky
- 6 “UNA NUEVA CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”. A.G. Irene Saccone - A.G. Carlos E. Pravaz, 2006

# A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

*Suscríbase por cuatro números a la Revista de la  
Asociación de Administradores Gubernamentales*

Envíenos su solicitud con los siguientes datos:

Nombre y apellido:.....  
Domicilio de envío:..... Cód. Postal:.....  
Teléfonos:..... Fax:.....  
Ciudad:..... Provincia:.....  
País:.....

APORTES para el Estado la Administración Gubernamental.

Los precios de suscripción son los siguientes (incluyen gastos de envío):

Argentina.....	\$100.-
Resto de América.....	\$140.-
Europa.....	\$160.-
Resto del mundo.....	\$180.-

Por favor, enviar la solicitud:

Suscriptores locales: cheque o giro postal a nombre de “Asociación de Administradores Gubernamentales”.

Suscriptores extranjeros: cheque bancario (Draft-Cashier Chek) a nombre de Gustavo Martinovich.

Dirección: Venezuela 634 8° piso, Of. 33, (C1095AAN) Buenos Aires, Argentina.

Para mayor información,

comunicarse con nuestros teléfonos / fax: 4342-1989 / 4345-1347

o por e-mail: [asociacionag@asociacionag.org.ar](mailto:asociacionag@asociacionag.org.ar),

o consultar nuestra página en Internet: <http://www.asociacionag.org.ar>