

# LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Serie **GOBERNAR**



2

Colección

**DESAFÍOS Y  
ESTRATEGIAS 2020.  
GOBERNAR PARA  
EL EJERCICIO  
DE DERECHOS**

Las políticas públicas : formulación, implementación y evaluación / Paula Nazarena Amaya... [et al.] ; compilado por Paula Nazarena Amaya.- 1a ed.- Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2020.  
Libro digital, PDF - (Desafíos y estrategias 2020. Gobernar para el ejercicio de derechos)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-3679-46-9

1. Políticas Públicas. 2. Política Argentina. 3. Gobierno Nacional.  
I. Amaya, Paula Nazarena, comp.  
CDD 320.82



---

Universidad Nacional Arturo Jauretche  
Rector: **Lic. Ernesto Fernando Villanueva**

Director del Instituto de Instituto de Ciencias Sociales y Administración: Dr. Sergio De Piero  
Compilación: Dra. Paula Amaya

Coordinación editorial: Gabriela Ruiz  
Ilustración de tapa: Pablo Motta  
Maquetación: Editorial UNAJ  
Correctora: Victoria Piñera

© 2020, UNAJ  
Av. Calchaquí 6200 (CP1888)  
Florencio Varela Buenos Aires, Argentina  
Tel: +54 11 4275-6100  
editorial@unaj.edu.ar  
www.unaj.edu.ar

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina (CC BY-NC-ND 2.5 AR)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

# ÍNDICE

Prólogo.....	9
<i>Carlos M. Vilas</i>	
Presentación.....	13
<i>Dra. Paula Amaya</i>	
CAPÍTULO 1 .....	19
Notas para la construcción de una gestión pública nacional y popular.....	21
<i>Maximiliano Rey, Horacio Cao y Arturo Laguado Duca</i>	
CAPÍTULO 2 .....	61
Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros.....	63
<i>Aníbal Jorge Sotelo y Arturo Laguado Duca</i>	
CAPÍTULO 3 .....	100
Evaluación de políticas y programas públicos como estrategia de gobierno para un modelo de Estado soberano e inclusivo.....	101
<i>Paula Amaya y Natalia Aquilino</i>	

CAPÍTULO 1





# NOTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA GESTIÓN PÚBLICA NACIONAL Y POPULAR

## **MAXIMILIANO REY**

Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Profesor titular regular de Estado y Políticas Sociales (Universidad Nacional José C. Paz) y profesor adjunto regular de Estado y Políticas Públicas (Universidad de Buenos Aires). Profesor de diversas instituciones universitarias en posgrado. Investigador y docente del Instituto Nacional de la Administración Pública. Ha publicado numerosos artículos en libros y revistas de su especialidad. Se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

## **HORACIO CAO**

Administrador gubernamental (AG). Licenciado en Ciencia Política. Doctor y posdoctorando de la Facultad de Ciencias Económicas (Universidad de Buenos Aires). Máster universitario en Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Como miembro del Cuerpo de AG trabajó en tareas de modernización de los estados provinciales y ha sido director nacional del Instituto Nacional de la Administración Pública. Publica con regularidad artículos en revistas científicas y medios periodísticos de la Argentina e Iberoamérica sobre temas de Estado y administración pública.

## **ARTURO LAGUADO DUCA**

Licenciado en Sociología y en Antropología. Especialista en Sociología Económica. Máster en Sociología Política. Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, la cuestión social y el Estado, y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de organismos y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente es profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Nacional de La Matanza y la Universidad Nacional José C. Paz.

## Resumen

El modo de organizar y llevar adelante la gestión de la cosa pública no puede ser deslindado del tipo de Estado en el cual se inserta. Siguiendo esta línea de razonamiento, en la primera parte, el capítulo inicia con un breve esquema que vincula lo económico, lo social y lo cultural con la forma de Estado y su modelo de gestión pública. Este último se entiende como los instrumentos, los dispositivos y la estructura que caracterizan un tipo ideal de administración pública consistente con los otros elementos citados.

En la segunda parte se caracteriza brevemente al Estado nacional-popular y, en la tercera, se aborda el modo de gestión de la administración pública en el Estado nacional-popular. Reseñando la experiencia kirchnerista, se resalta el retorno a conceptos que la llamada “nueva gerencia pública” (NGP) había desechado. El más importante de ellos es la vuelta hacia la consideración del Estado como elemento básico del ordenamiento social, en contraposición a la visión gerencialista que lo considera un oferente de los bienes y servicios que por alguna razón no puedan ser producidos por el sector privado.

Después de exponer los principales rasgos de la gestión pública en el Estado nacional-popular –la cuestión de la burocracia y neoburocracia, las nuevas formas de articulación entre política y Estado; los procesos de territorialización, la integración funcional y la descentralización (federalismo cooperativo); las tendencias a fortalecer el protagonismo popular, entre otras– se detallan algunas tensiones que recorren este modelo de gestión: tensión entre planificación participativa y conducción política; entre lo técnico y lo político; entre las políticas de sindicalización de la fuerza de trabajo y la disciplina laboral en el sector público.

## Introducción

La primera década del siglo XXI fue muy particular en la Argentina: comenzó con una explosión social sin precedentes y un profundo rechazo a la clase política y terminó con una potente recuperación económica y una holgada legitimación electoral del proyecto político iniciado por Néstor Kirchner.

Este segundo hecho es llamativo: partiendo de un exiguo apoyo electoral, el gobierno elegido en 2003, en medio de una de las más profundas crisis económicas del país, desarrolló políticas públicas rotundamente enfrentadas al recetario promercado heredado de las décadas previas y un discurso de confrontación con los organismos multilaterales.

Este giro político nacional-popular (que duró tres presidencias; una de Néstor Kirchner y dos de Cristina Fernández de Kirchner) transformó la realidad política argentina y plantó un mojón imposible de obviar a la hora de pensar las posibilidades de un futuro gobierno popular. Sin embargo, también es necesario ir más allá y plantear las innovaciones necesarias para superar las debilidades de ese período y enfrentar los nuevos escenarios que plantea el cambio social.

Con el fin de desarrollar esta tarea en el campo de la gestión pública, este trabajo, en la primera sección, inicia trazando un imprescindible mapa conceptual que sirva de marco para pensar la relación entre los diversos elementos que componen la realidad del Estado argentino y su vínculo con el entorno social. Este asume que el modo de organizar y llevar adelante la gestión de la cosa pública no puede ser deslindado del tipo de Estado en el cual se inserta.

Siguen dos breves secciones de descripción de la experiencia kirchnerista. Uno pasa revista a las características del Estado nacional-popular de la década pasada, analizado en detalle en otros artículos de este libro y el otro acomete específicamente lo sucedido con la administración pública. Se profundiza aquí en el vínculo entre el tipo de Estado, el modo de gestión pública y las políticas

públicas desplegadas por los gobiernos nacional-populares para construir una síntesis que sirva como base para la construcción de un “tipo ideal” de la administración pública del Estado nacional-popular.

La cuarta sección presenta una serie de ideas y tensiones que deberían considerar futuros gobiernos populares. Dado que la realidad es cambiante, que las coyunturas varían, lo que se adelanta en la primera subsección son ideas fuerza que sirvan como orientación general a la hora de producir herramientas de gestión concretas.

Estos ejes estratégicos no están exentos de peligros, puestos por el contexto o por la propia complejidad que la realidad le plantea a cualquier proyecto político que quiera gestionar una sociedad diversa como la nuestra. Al análisis de estas tensiones que el futuro le plantea a una posible nueva experiencia de gobierno nacional-popular se dedica la última sección del capítulo.

## **Estado, política y gestión pública<sup>1</sup>**

Las ciencias sociales han elaborado una amplia literatura sobre los conceptos de Estado, sociedad civil, mercado, gestión pública y otra serie de nociones implicadas en la vida política de una sociedad. No es aquí el lugar para realizar ni siquiera una breve reseña de estas ideas, pero es necesario presentar una serie de definiciones operativas, desarrolladas con el único objetivo de ubicar al lector en nuestra perspectiva.

Para empezar, si bien el sistema de producción e intercambio que rige en nuestro país debe ser caracterizado como capitalista, esta etiqueta no evita que puedan pensarse diversas formas de articulación de lo económico, lo social y lo cultural. A esta relación la denominamos “contexto general”, (1)

---

1 Esta sección está basada en Cao, Laguado y Rey (2016).

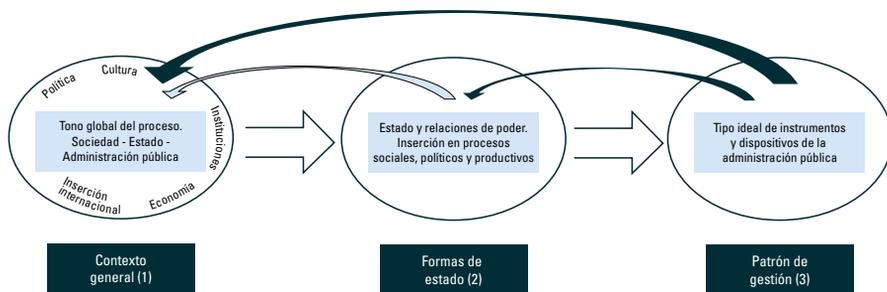
que adopta un modo específico en cada momento histórico, en función de las diversas interacciones y balances de fuerzas entre el Estado y los diversos actores de la sociedad.

Esta distinción entre etapas también se aplica a dos variables de vital relevancia para el análisis político:

- La forma del Estado (2), es decir, el modo en que este juega en las relaciones de poder que se dan en la sociedad, incluyendo su rol en el modelo de desarrollo y la estrategia de inserción del sector público en los procesos sociales, políticos y productivos.
- El patrón de gestión pública (3), que remite a los valores, los instrumentos, los dispositivos y la estructura que caracterizan a cada tipo ideal de administración pública.

Los elementos descriptos se presentan, de forma gráfica, en la figura 1:

**Figura 1.** Representación gráfica de nuestro abordaje estatal



Fuente: elaboración propia.

Analicemos ahora el tema desde una perspectiva dinámica. Las transformaciones en el ámbito del contexto general tienden a generar reacomodamientos en el Estado: los cambios –políticos, económicos, sociales, culturales, tecnológicos– van presionando sobre la estructura jurídica, institucional y organizacional del Estado, la cual se va amoldando, sea a través de reformas paulatinas o abruptas (en el sentido que muestran las flechas blancas en la figura 1). Sin embargo, como ambas esferas –política y administrativa– tienen cierto rango de autonomía, suelen existir desajustes y asincronías en el vínculo entre la sociedad y el Estado en sus dos dimensiones de *forma de Estado* y *patrón de gestión*.

Estas discontinuidades son relevantes, por ejemplo, para analizar la secuencia de la reforma neoliberal argentina: la dictadura cívico-militar reformuló el terrorismo estatal mediante la ecuación social y política que se había construido alrededor del sistema de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). La nueva matriz política, económica y social construida durante los años de plomo (1976-1983) se terminó de reflejar en la morfología del Estado –como administración pública– con un retardo de más de un lustro, a partir de las reformas realizadas durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995). La transformación estatal sería una consecuencia lógica del camino abierto por la dictadura.

Igualmente importante es remarcar la posibilidad de que variaciones en el Estado o en la administración pública pueden redireccionar los procesos de cambio social. Una parte importante de la producción conceptual latinoamericana subraya ese poder estatal como factor transformador.

Analizada de forma esquemática, se puede diferenciar la reforma del Estado a partir de la activación de fuerzas políticas (flecha gris en la figura 1), estrategia del primer gobierno peronista, respecto de la propuesta de tipo más tecnocrática, promovida desde el ideario desarrollista (flechas negras también en la figura 1).

## Las políticas a favor del pueblo en el giro nacional-popular

La experiencia política desarrollada desde principios de siglo en nuestro país puede ser pensada como un proyecto político que posicionó nuevamente el Estado en el centro de la vida social. De tal forma, y si bien en un período de doce años los desafíos coyunturales fueron variando y con ellos los mecanismos de respuesta, la intervención estatal se hizo fuerte en la mayor parte de los ámbitos de la vida social. Esta presencia por sí misma constituyó un quiebre respecto de la década previa, aunque no menos cierto es que, en algunos sectores de políticas, los condicionantes estructurales y ciertas debilidades de gestión sostuvieron ciertas continuidades.

Como aproximación general –pero suficiente para dar el marco con el cual abordar las cuestiones de la gestión pública–, esos doce años vieron el despliegue de políticas heterodoxas, críticas de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, cimentadas en una nueva inserción internacional a través del conjunto de países integrado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS). Estas políticas heterodoxas estaban en diálogo con países extraños a la hegemonía de las potencias centrales, articuladas con políticas de inclusión social y de ampliación de derechos de diversos colectivos sociales.

El proyecto político que orientó estas transformaciones no fue una creación *ex nihilo*, sino la síntesis de dos tradiciones: la neodesarrollista y la nacional-popular.

Un reflejo importante de estas tradiciones –en particular la primera– fue el énfasis en la reindustrialización, el cual estuvo inserto en la estrategia de reiniciar el círculo virtuoso propuesto por John Maynard Keynes para reactivar la demanda: pleno empleo, mercado interno, fortalecimiento fiscal, inversión social.

En la práctica, hasta que la crisis mundial de 2008 golpeó a las economías latinoamericanas, la tasa de crecimiento industrial estuvo cerca del 10% (Centro

de Estudios para el Desarrollo Argentino, 2010). Estas medidas no lograron, sin embargo, revertir la extranjerización de la economía ni la débil integración vertical de la industria nacional. De esta forma, la restricción externa se mantuvo presente, obligando a controlar la fuga de divisas, acelerada por la revaluación del peso que jaqueó el gran instrumento industrializador del gobierno: el cambio competitivo.

Asoma así la pregunta por el origen de esta debilidad del tejido productivo argentino. Una respuesta posible dirige la atención hacia el tipo de alianza sociopolítica necesaria para sostener el tipo de desarrollo buscado y en particular a uno de los sujetos esenciales: la burguesía nacional.

Sin perjuicio de las falencias en el ámbito de las políticas públicas –que, de hecho, colaboraron o por lo menos no mitigaron el problema– hay evidencia suficiente para aseverar que el rol jugado por las diversas facciones del empresariado distó del preanunciado por las perspectivas neodesarrollistas y, por el contrario, jugó a condicionar el Estado en beneficio propio.

La carencia del sujeto social que traccionara el desarrollo productivo no remite solamente a la existencia de un sector capitalista extranjero, que subordina las conductas favorables al desarrollo nacional a su posición global, sino que incluye a las élites industriales locales. Por tanto, no se dio en la práctica una de las condiciones políticas para el desarrollo que, por ejemplo, propone Chibber (2008: p. 11): el empuje industrializador como “proyecto común entre las elites políticas, los gerenciadorees del Estado y la clase capitalista interna”.

Esta situación es explicada, para el caso argentino, por una amplia literatura que entre sus principales elementos sitúa el comportamiento particular del empresariado, más interesado en insertarse en “ámbitos privilegiados de acumulación” (Castellani, 2009): aquellos en los cuales se consigue la generación de “cuasi rentas de privilegio” (Nochteff, 1994).

Aun cuando, en el período bajo estudio, el Estado argentino fijó la industrialización como el norte a alcanzar e intentó desandar el sendero de la valorización financiera, no se pudo evitar la perpetuación de ganancias de tipo especulativo. De esta forma, se mantuvo

...la perversa articulación entre ciertas políticas públicas destinadas a financiar directamente o indirectamente al capital local y diversas acciones desplegadas por los grandes empresarios {que} permitieron que un reducido grupo de firmas lograra internalizar amplios márgenes de beneficios extraordinarios al calor de estos ámbitos (Castellani, 2009: p. 225).

Esta descripción, válida para algunos sectores de la política industrial, no se contrapone a otras acciones que directamente emprendió el Estado, en las cuales retomó su papel de agente activo en la regulación económica y, cuando fue necesario, protegió el mercado interno o la balanza de pagos, con la inversión directa vía reestatización de empresas. En todo caso, hubo un incremento sustancial de la intervención económica –regulación de mercados, acuerdos de precios en productos de la canasta básica, subsidios de distinta índole en sectores sensibles, protección externa arancelaria y paraarancelaria, negociaciones constantes hacia el interior de diferentes cadenas de valor, etc.– siempre en la lógica de fortalecer el mercado interno como base de la industrialización. Combinada con estas políticas de matriz neodesarrollista, surgieron distintas políticas públicas que reinstalaron la responsabilidad del Estado en la (re)producción del tejido social.

La estrategia fue relacionar políticas económicas con política social, buscando recuperar el citado círculo virtuoso keynesiano, donde los programas sociales, entre otros efectos, se dirigen a generar transferencias monetarias a los bolsillos de los ciudadanos con el objetivo de fomentar el consumo y, con este, el mercado interno.

Una dimensión importante de este sostén de la demanda agregada fue la política laboral, al punto de convertirse, según Guillermo Alonso y Valeria Di Costa, en el “instrumento prioritario [...] y principal mecanismo articulador de la política social” (2014: p. 114). En un marco del crecimiento económico, la estrategia estatal fue “la preservación, primero, y la expansión de los puestos, el salario y la regularización del empleo informal” (Grassi, 2012: p. 13) apelando a la noción de “trabajo decente” como guía principal.

Además de una serie de medidas iniciales para capear la emergencia pos-2001, se sumaron estructuralmente las convenciones colectivas de trabajo y la derogación de legislación proveniente de la década neoliberal que promovía la flexibilidad laboral. Con ellas se llegó a una situación cercana al pleno empleo. Las políticas laborales se complementaron con el fortalecimiento de las políticas universales y las de asistencia y, en su conjunto, generaron una progresiva redistribución del ingreso.

Con estas acciones se buscó recuperar el principio de solidaridad colectiva, con una lógica que trascendió una visión economicista de la demanda agregada keynesiana y de los bienes meritorios –*meritoy goods*– neoclásicos, para tornarse en un instrumento de legitimación política.

Vale decir, nos encontramos frente a una concepción autorreferencial de la protección social, sostenida sobre la centralidad que tiene el significante “justicia social” en la tradición nacional-popular, que explican en buena medida las normas (re)distributivas promulgadas con posterioridad a 2003.

En definitiva, estas acciones estatales son la traducción práctica de un enfoque diferente al neoliberalismo noventista y que, aún con sus debilidades, gran parte de la literatura, considera clave para una estrategia de desarrollo. Los principales conceptos al respecto son los siguientes:

- la principal misión del Estado no es generar un clima propicio para el mercado (ver O'Donnell, 2007; Evans, 1996; Rosanvallon, 2012; Laguado, 2012; etc.)
- la misión del Estado no es únicamente canalizar las demandas ya instaladas por la sociedad (ver O'Donnell, 1984; Mann, 1991; Santos, 2009; Cao, 2011, etc.)
- el funcionamiento del Estado implica un ejercicio de poder y que por tanto que se basa solo en una lógica consensual (ver Pierre, 2004; Lukes 2007; Rey, 2014; Cao y Laguado, 2014, etc.)
- si bien siempre hay una indudable relación con actores sociales y agentes económicos, el objetivo estatal no es su seducción, sino lograr su alineamiento con la estrategia nacional de desarrollo (Ferrer, 2007; Bresser Pereyra, 2007; Laguado, 2012; García Delgado, 2013; etc.)

## **La gestión pública en el giro nacional-popular**

La reconstitución del rol Estado descripta previamente tuvo su correlato en el aparato estatal, aunque más por la tradición estadocéntrica del peronismo y por la propia inercia de las políticas públicas que se implementaron, que por una estrategia finamente planificada para su transformación. En este caso podemos seguir a Oszlak (2006: p. 13) cuando afirma que la “burocracia pública es lo que hace” más que “producto de un proceso racional {...} ni su desarrollo sigue un diseño planificado y coherente”<sup>2</sup>

---

2 Esta verdad histórica no invalida la conceptualización tendiente a prefigurar los ejes centrales que armonicen el proyecto político y la administración pública que le da cauce, tal como es el objetivo de este capítulo.

De la misma forma es comprensible que, dado el tenor de los desafíos permanentes a que se vieron sometidos los gobiernos nacional-populares del período, no se impulsó un fuerte debate sobre la necesaria adaptación del patrón de gestión pública. De todas maneras, en términos de estructuración de la administración pública, el giro nacional-popular implicó una reversión de conceptos instalados por la mirada gerencialista. El más importante de ellos fue la *vuelta hacia el Estado como elemento básico del ordenamiento social*, en contraposición a la visión neoliberal que lo considera un oferente de los bienes y servicios que, por alguna razón, no puedan ser producidos por el sector privado. Un autor ligado a la NGP<sup>3</sup> lo expresó con claridad: la “única tarea [de la administración pública] es la de proporcionar los servicios a los que los ciudadanos tienen derecho [... por oposición a] la administración pública clásica que más bien se ve como administración del orden” (Schröder, 2001: pp. 8 y 24).

Otro cambio de perspectiva fue la idea de *potenciar el poder de la administración pública mientras se afianzaba su dependencia de la dirección estratégica*. Si el modelo gerencialista establece controles y contrapoderes para evitar que actores del ámbito político aupados al poder estatal se interpongan en la libre actividad mercantil, la visión nacional-popular, en sentido inverso, persigue la recuperación de la dirección estatal por parte de la conducción política.

Un tercer elemento, que también surgió de la concepción política, pero que tuvo menos amplitud y fortaleza en su concreción, consistió en la *redención de los sistemas sujetos a normas*, en contraposición a las miradas gerencialistas que conjugan su objetivo de limitar la esfera política con la idea de dar poder

---

3 En el marco de la expansión de la revolución neoliberal, Christopher Hood reunió una serie de conceptos que permitirían construir un patrón de gestión consistente con la idea de Estado mínimo (Aguilar Villanueva, 2006), el cual fue denominado “nueva gerencia pública” (NGP). Básicamente consiste en desplegar las herramientas organizativas para que el aparato estatal adopte herramientas de la gestión empresarial, alineándose de tal forma con la teoría base de la revolución neoconservadora.

a los gerentes portadores de un saber técnico no contaminado por intereses espurios. En esta perspectiva, no solo se trata de ganar eficiencia, sino también impedir que la estructura administrativa concentre poder y amenace el libre desarrollo de los mercados, ya que, en la lógica neoliberal, “toda burocracia es ontológicamente socialista” (Vargas Llosa, 1994: p. 15).

La visión nacional-popular es diametralmente opuesta a este discurso: si lo que se busca es desplegar un sistema que promueva que los funcionarios actúen para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado, en donde la búsqueda de ganancia opaca al resto de los valores.

Estos ejes centrales fueron acompañados por desarrollos en áreas de funcionamiento del Estado, entre los cuales queremos llamar la atención sobre dos que nos parecen particularmente importantes.

### *Procesos de territorialización*

La complejidad de la sociedad argentina actual va de la mano de un fenómeno relevado por varios autores: el territorio se ha convertido en un lugar privilegiado de la expresión política popular.

Ciertamente estas características de las identidades se potencian cuando los guarismos de desocupación llegan a los dos dígitos –como ocurrió en la década de 1990–, pero no se deben exclusivamente a estos, sino a procesos más generales de transformación de las sociedades industriales, a los que Merklen (2004: p. 48) denomina la “descomposición de la estructura salarial”, que produce de tal forma un “repliegue en el barrio” como respuesta de los sectores populares a tal situación.

Acorde a esta configuración de dichos sectores, la gestión de varios organismos estatales adaptó su estructura otorgándole una impronta territorial, lo que supuso el despliegue de agencias que se establecieron en todo el espacio nacional.

Particularmente hay cuatro desarrollos que muestran la situación:

- a. los Centros de Referencia (CdR)<sup>4</sup> del Ministerio de Desarrollo Social,
- b. los Centros de Integración Comunitarios (CIC)<sup>5</sup> del Ministerio de Desarrollo Social,
- c. las Unidades de Atención Integral (UDAI)<sup>6</sup> de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES),
- d. las Oficinas de Empleo (OE)<sup>7</sup> del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Por último, debemos mencionar que en 2008 se creó el Plan Nacional de Abordaje Integral “Plan Ahí-Ahí en el Lugar”, dirigido a poblaciones entre 2.000 y 10.000 habitantes en situación de alto riesgo social. Este constituye la jerarquización del Plan Mi Pueblo, desarrollado previamente, y concreta la

---

4 Espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulan las diversas líneas de acción del Ministerio para construir, junto con la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial desde un abordaje integral: participativamente y desde todas las miradas.

5 Espacios públicos de integración comunitaria, construidos en todo el país, para el encuentro y la participación de diferentes actores que trabajan de modo intersectorial y participativo... (Ministerio de Desarrollo Social).

6 Oficinas para la atención del público en general, distribuidas por todo el territorio nacional con el objetivo de estar cerca de cada ciudadano. En ellas se pueden realizar todos los trámites relacionados con la Seguridad Social y recibir asesoramiento adecuado sobre las prestaciones y servicios que brinda la ANSES (<http://www.anses.gob.ar/seccion/delegaciones-de-anses-26>, visualizado en mayo 2015).

7 Oficinas en las cuales se brinda acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos, programas de empleo, talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo. Además, ofrecen asistencia técnica a microemprendedores ([http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa\\_oe.asp](http://www.trabajo.gob.ar/empleo/mapa_oe.asp); visualizado en mayo 2015).

idea de llegar a los territorios más desamparados con las agencias de los diferentes ministerios del área social de forma conjunta.

### *Tendencia a fortalecer el protagonismo popular*

Un tema de fundamental importancia para un proyecto de inclusión social es la participación de los sectores populares. Desde 2003, la perspectiva sobre dicha temática ha cambiado. Si bien el tópico “participación” está presente en casi toda propuesta de políticas, sus contenidos varían profundamente según la tradición de pensamiento que la sostenga. En este caso, el énfasis en la participación se dirigió, prioritariamente, a las organizaciones sociales, no a individuos aislados o las comunidades en abstracto, como sucedió durante la década de 1990.

En esa lógica, el Ministerio de Desarrollo Social mostró interés en la participación de diversos sectores del quehacer social (desde organizaciones no gubernamentales hasta sindicatos, pasando por fundaciones y credos religiosos), pero también desde el comienzo encaró propuestas en estrecha vinculación con las organizaciones populares.

En línea con esta idea, una exfuncionaria del área acuñó la noción de “protagonismo social”:

los participantes son protagonistas del destino de la comunidad, de su proyecto colectivo, y por lo tanto hacen su aporte desde el mismo momento de gestación del proyecto de gobierno. Conceptos como compromiso y militancia están íntimamente vinculados a este protagonismo, ya que en estos casos el proyecto de vida personal, familiar y/o grupal, son parte del proyecto comunitario (Bernazza, 2004: p. 2).

Estas ideas se plasmaron en un conjunto de pequeñas iniciativas desplegadas en todo el territorio nacional. Un ejemplo pequeño, pero paradigmático, lo constituye el programa “Promotores Territoriales para el Cambio Social”.

Implica un tipo de participación social específico, puesto que a diferencia del rol que la perspectiva gerencialista le daba a la ciudadanía, aquí “se interpe-la a los participantes en el programa no como individuos, sino como integrantes de ciertos movimientos sociales. Y, además, no de cualquier colectivo social, sino que en particular de aquellos movimientos que tuvieron activo involucramiento en la resistencia a las políticas neoliberales” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: p. 92). Si bien no son empleados estatales en sentido estricto, llevan adelante prácticas que, al mismo tiempo que potencian la organización popular y suponen una entrada de la sociedad en el Estado, vehiculizan la política estatal.

### **La futura gestión pública nacional-popular: propuestas y desafíos**

Como afirmamos en las páginas precedentes, el modelo de gestión pública se encuentra en estrecha vinculación con el tipo de Estado que se pretende erigir. Dado que el aparato administrativo estatal es el que implementa las políticas públicas, se vuelve problemática la brecha entre su forma y funcionamiento y las acciones que pretenda implementar un gobierno. Vale decir, es necesario alentar la coherencia entre política y administración, sin que ello signifique adoptar un esquema pétreo que suponga a la segunda como una mera extensión de la primera.

En el caso de un proyecto nacional-popular, la forma que adopta este imperativo lo denominamos “burocracia democratizada”, puesto que, si bien sostenemos la necesidad de reivindicar virtudes de la administración pública weberiana, no menos importante es entender que deben ser complementadas con otra mirada tanto sobre el trabajador estatal como sobre el pueblo en general, apuntando a la implicación activa de ambos. De lo contrario, por sí solos los rasgos burocráticos pueden producir rigideces y desviaciones que conspiran contra la implementación de las políticas populares.

Por ello, fruto de las certezas que dejó el giro nacional-popular –tanto en términos de sus orientaciones como así también de sus carencias–, presentamos aquí una serie de ideas que estimamos deben orientar un programa de reconstrucción del Estado.

Al mismo tiempo, creemos que la realidad compleja a que se enfrentan nuestra sociedad y nuestro Estado desaconseja especular con la presencia de escenarios simples y, por ende, la posibilidad de implementar soluciones óptimas. Por tanto, muy probablemente nos enfrentemos con tensiones, que enumeramos más abajo a modo de desafíos probables frente a los cuales debemos estar precavidos.

#### *Características de la burocracia democratizada de un Estado nacional-popular*

En la adecuación del aparato administrativo al proyecto político, existen varios elementos a tener en cuenta, estrechamente vinculados entres sí: los valores y principios, las relaciones de poder entre los actores del mundo político-administrativo y las estructuras de gestión.

#### *Los valores y principios que deben guiar la administración pública nacional-popular*

En primer lugar, un principio a sostener enfatiza que *estas cuestiones se dirimen con base en posturas ideológicas y políticas, no solo 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.

Si bien no es novedoso afirmar que la burocracia es un actor político, es importante resaltar que un gobierno nacional-popular debe contar con ese actor, ya que busca en él un aliado a partir de políticas específicas y de un discurso explícito.

En segundo lugar, asumimos el *concepto de contingencia*, que supone la inexistencia de un tipo ideal de organización para todas las circunstancias. Desde la perspectiva nacional-popular, la contingencia debe articularse de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política. Este concepto, central para entender el giro nacional-popular de la década pasada, propone que es desde la conducción política y la participación popular, y en función de los objetivos estratégicos, que se debe decidir cuál es la intervención necesaria, qué herramientas pueden usarse y qué costo –financiero, organizacional, político, simbólico– quiere asumirse en cada caso.

Debe notarse que este principio general de contingencia, incluso es apropiado por algunas versiones *mainstream*:

la modernización de la organización gubernamental es un proceso continuo que atiende a los propios cambios de los países y sus sociedades {...} cada gobierno debe elaborar sus escenarios prospectivos, plantear sus objetivos y trazar las estrategias que permitan alcanzar el escenario deseado {...} asimismo, cada país deberá elegir las herramientas y mecanismos que mejor se apliquen a dicho escenario, y de manera particular a su administración pública y organizaciones que la conforman (XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, citada en Cao y Rey, 2015: p. 35).

Sin embargo, esta apelación a la contingencia limita su aplicación al perímetro de la ingeniería institucional necesaria para alcanzar la máxima eficiencia; pero en ningún momento se piensa en poner en entredicho la necesidad de apoyar el liderazgo mercantil ni la idea de un Estado limitado en sus capacidades de regular los derechos de propiedad. Es, pues, bien distinta la noción de contingencia que acá planteamos.

En tercer lugar, como estableció el giro nacional-popular de la década pasada, el sendero hacia el desarrollo luego de la nueva tragedia neoliberal actual necesita un *Estado activo*, con una presencia que exceda la mera distribución de bienes meritorios e incluso de la mera regulación del mercado.

Este Estado potente, con fuerte intervención en el área socioeconómica para traccionar el desarrollo implicará valores que trasciendan la eficacia y la eficiencia. Por el contrario, se le debe conferir vital centralidad a la noción de *imperium* del Estado, la cual nos lleva al reforzamiento de un núcleo fuerte, basado en una cultura burocrática que se enmarque en el Estado de derecho y el universalismo abstracto. En otras palabras, no es el control de resultados, sino los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático –es decir el sometimiento a reglas precisas– lo que aparece como más funcional en la realidad argentina y latinoamericana.<sup>8</sup> Esto no quita que en otras áreas del Estado que no sean su núcleo estratégico investido de la *potestas estatal*, se pueda pensar en esquemas de funcionamiento más flexibles.

La reacción nacional-popular contra la NGP –propia del neoliberalismo– se justifica plenamente a partir de que en gran parte de la estatalidad argentina la dominación racional-legal no se instaló plenamente. En ausencia de los elementos socioeconómicos y políticos necesarios, se desarrollaron mayormente sistemas mixtos, cercanos a lo que Max Weber llamó “burocracias patrimoniales”, que las ideas gerenciales, justamente, acentúan el riesgo de potenciar.

En el contexto latinoamericano, se suele remarcar que los principios “burocráticos” –actuación de acuerdo con la ley, publicidad de los actores de gobierno, comportamiento institucionalizado de actores sociales, etc.– están ligados a elementos básicos del funcionamiento republicano y que ellos están en tensión con la flexibilidad propuesta por los textos gerencialistas. Esto podrá no ser un problema en muchos países desarrollados, en donde las instituciones básicas de la democracia occidental son un supuesto inamovible, pero sí lo es en América Latina.<sup>9</sup>

---

8 Prats i Catalá (1998) desarrolla prolijamente las diferentes críticas que se han hecho a la posición gerencialista, y el rol imprescindible de un aparato burocrático regido por procedimientos en América Latina.

9 El tema es desarrollado en Prats i Catalá (1998). Adicionalmente, el texto es un clásico del análisis crítico de la NGP.

### *Las relaciones políticas entre los actores del mundo político-administrativo*

Siguiendo con lo anterior, se ha dicho que las recomendaciones de flexibilidad se deben tomar con cuidado en un contexto en donde es común la captura de oficinas estatales por parte de agentes económicos y en donde, en general, el poder del sector público ha sido clave en la construcción de escenarios de coordinación.

El peligro de cooptación por parte de intereses sectoriales ha estado siempre muy presente históricamente en nuestro país. La literatura sobre estos temas (tanto internacional como nacional) ha insistido en la selección meritocrática propia de la perspectiva weberiana (Evans y Rauch, 1999; Iacoviello y Llano, 2017) como antídoto a la captura del Estado por el interés privado.

Sin dejar de observar que el lineamiento político desde la cúspide del gobierno es una variable tan relevante como la anterior,<sup>10</sup> estamos de acuerdo con la necesidad de un ingreso meritocrático y demás instrumentos –carretera, contratos– que aseguren la cohesión burocrática. Sin embargo, hay otro elemento que pesa tan fuerte como aquellos y pocas veces ha sido tenido en cuenta: el compromiso de los cuadros técnico-políticos. Por ello, más allá de la defensa del carácter burocrático que desarrollamos previamente, es necesario construir caminos para superar las críticas –certeras– sobre su carácter formalista y su tendencia al inmovilismo. La formalidad legal weberiana no debe dar lugar a las buropatologías ampliamente conocidas (porque han repetido su aparición en la historia argentina) ni a una administración extraña e ininteligible para la población.

En tal sentido, si bien se debe preservar la legalidad weberiana del expediente, es necesario combinarla con la apelación a la acción expeditiva y a la

---

10 Obviamente un gobierno encabezado por un chief executive officer (CEO) es muy diferente a un gobierno liderado por cuadros políticos.

vocación de servicio: detrás de todo trámite existen ciudadanos a los cuales el Estado debe dar respuesta con “funcionarios comprometidos, que pongan el corazón y la mística” (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: p. 84). En suma, se trata de armonizar la continuidad de un marco general weberiano con un tono cercano a lo que Henry Mintzberg (1992) llama “misional”, que consiste en que una ideología permea la conducta de los miembros de una organización y de esa forma guía su funcionamiento.

Así, el modelo misional se caracteriza por desplegarse alrededor de

una misión que domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo con los intereses de esta (Mintzberg, 1992: p. 431).

En este marco, la existencia de trabajadores estatales comprometidos con la tarea democratizadora de construir un Estado para el pueblo implica reconocer a estos trabajadores su lugar como sujeto social con voluntad y capacidad de participar en la construcción política del proyecto popular.

Sumado a estas razones, la crónica inestabilidad de los escenarios sociopolíticos en general y estatales en particular pone en duda la utilidad de los conceptos gerenciales. Estos, en teoría, otorgarían mayor eficiencia en el corto plazo, pero pueden comprometer estructuralmente toda la organización en plazos más largos. En este sentido, debe remarcar como un valor la capacidad de supervivencia y continuidad que tiene la burocracia, a pesar de la rigidez que la distingue. En todo caso, la crítica al tipo burocrático debería también considerar la fragmentación intraadministración pública que acompaña los modelos que propugnan la flexibilidad, en momentos en donde se plantea la integralidad como meta estratégica a alcanzar.

Estas cuestiones refuerzan la necesidad de control sobre el aparato administrativo, puesto que incluso en un escenario de menor presión de estos grupos privados sobre la burocracia, las desviaciones respecto del bien común pueden darse en propio interés de esta. Por ello resulta atendible la actual percepción sobre la importancia de los mecanismos de *accountability*.<sup>11</sup>

Una cuestión no menor estriba en los actores concernidos con el control. Desde la óptica neoliberal, los beneficiarios de un bien/servicio, a título individual y como “clientes” de este, 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 determinantes: Estado, ciudadanos y 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).

Por otra parte, esta perspectiva enfatizará en el control ejercido por las organizaciones sociales como contrapeso a la innegable capacidad de presión de los intereses económicos dominantes y sus instituciones (usinas de pensamiento, confederaciones patronales, medios de comunicación, entre otros).

En resumidas cuentas, la ecuación implica 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:

---

11 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.

aparato administrativo con la autoridad normalizada y suficiente experticia técnica y –no menos importante– política; más un rasgo “no burocrático” de la burocracia: alto grado de coherencia interna. Estos atributos deben complementarse con elementos posburocráticos: 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.

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 solo 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 capacitación política (junto a la selección meritocrática entendida en esta sintonía) que promueva el compromiso con valores democráticos.<sup>12</sup>

---

12 Si se coincide con Claudia Bernazza (2011: p.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, entendido este compromiso como capacidades relacionales y compromiso con lo público estatal.

### *Las estructuras del aparato administrativo*

Existe otra dimensión que también debe tenerse en cuenta en una propuesta para la administración pública nacional y popular, 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 que responda las 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 tanto, cada organismo estatal está asentado en una determinada perspectiva disciplinaria que supone una mirada conceptual específica del objeto de trabajo, parcializando de esta manera –acorde a su 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 desde las visiones gerencialistas poseen entre sus máximas la autonomía de las diferentes agencias estatales.<sup>13</sup> El objetivo general es contar con organizaciones pequeñas y capaces de evaluar y reaccionar con plasticidad a las características específicas o modificaciones del ambiente, cuestiones ante las cuales la burocracia weberiana tiene poca respuesta.

---

13 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: p. 50). En términos políticos, esta postura está vinculada a la desconfianza de los *Founding Fathers* a la concentración del poder democrático (Gargarella, 1995).

Ciertamente, en determinados casos los formatos descentralizados permiten una mejor *performance*, ya sea por la facilidad que otorga una estructura más pequeña como por la cercanía al ciudadano, que facilita el acceso a información desagregada y al 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 promoverse 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>14</sup> De tal forma, es probable que se fortalezca la resolución de los problemas “micro” y se descuiden los “macro”. Para evitar tal situación, organizaciones chicas y flexibles deben estar en estrecha vinculación con el poder político.

Estos conocidos 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>15</sup>

---

14 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.

15 La amplia literatura sobre el tema (ver Olson, 1992) afirma que la tarea de coordinación será más o menos ardua según el mapa de actores (número, identidades, intereses, etc.) que deban ser articulados.

Reconociendo la complejidad de cambiar de raíz la arquitectura administrativa del Estado, se puede argüir que no existe un único paradigma que postule una estructura universalmente válida. En esta evaluación, además de la coyuntura social debe tenerse presente el tipo de actividad que desarrolle cada agencia estatal concernida. Vale decir, en qué medida son útiles constreñimientos de la estructura 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 algunos casos, los intentos de mejora son más fáciles de concretar si se reduce la dispersión organizacional, a través de la concentración del organigrama y de las acciones requeridas para cada gran problemática.<sup>16</sup>

Además de la estructura compacta, cuanto más jerárquica y pautada por normas y procedimientos sea, mayor es su 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 –coordinación por jerarquía o por norma– radica en que la diversidad de demandas y actores sociales que impone la actualidad social no siempre hace posible (o deseable) contar con ellas.<sup>17</sup> Otra contraindicación es que, aun considerando los beneficios de la centralización junto a relaciones de jerarquía y procedimientos institucionalmente sancionados, allí donde la rigidez de las reglas excede límites apropiados, esta puede obs-

---

16 En general, las 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).

17 Esta idea se refiere solo 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, 2013).

truir el funcionamiento burocrático e involuntariamente generar lazos de informalidad que lo aceiten, no siendo estos necesariamente de carácter virtuoso.

En consecuencia, si bien al considerarse irrenunciable la potestad de las autoridades legítimas sobre la burocracia la tendencia a centralizar es preferible, esta no da cuenta de las complejidades locales.<sup>18</sup> Aquí es donde cobra relevancia la revalorización de la planificación estratégico-participativa<sup>19</sup> como herramienta de gestión que permite trazar un horizonte con bastante más plasticidad.

### *Tensiones por resolver*

De lo expuesto hasta aquí, surgen una serie de tensiones que debe afrontar el proyecto nacional-popular. A saber:

#### a. Planificación, participación y construcción política

La década neoliberal insistió reiteradamente en conceptos como “gobernanza”, “participación” y “planeación participativa”, con el objetivo de que el Estado recabara y movilizara las diferentes potencialidades de los actores sociales. Ahora se está poniendo de moda la “innovación”, el “gobierno abierto” y términos que tienen esa carga simbólica de modernidad, de adaptación a la sociedad y la tecnología actual.

---

18 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, solo para desbrozar el camino conceptual, se puede avanzar avizorando los beneficios de cada herramienta, que en la práctica deben operarse conjuntamente.

19 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 Sotelo, J. A. y Laguado Duca (2018).

Este discurso, aunque formalmente se presentó como democratizador, terminó siendo funcional para que los actores más poderosos de la sociedad civil impusieran sus intereses, ya que, en los hechos, ellos hicieron uso de todas las prerrogativas que a partir de aquellas instancias se les adjudicaban y, por el contrario, no cumplieron ninguno de los compromisos que, con un alto grado de hipocresía, firmaron. Herramientas de este tipo no son, claro está, adecuadas para el desarrollo de estrategias de cambio estructural.

Por supuesto, tampoco estamos proponiendo volver a una planificación centralizada, pensada como instrumento para hacer funcionar la sociedad como un mecanismo de relojería.<sup>20</sup> En la construcción política es necesario establecer lazos variados con los diferentes actores –no solamente de ordenamiento y disciplina a partir del plan nacional–, sino también espacios de seducción y participación, ya que esta última constituye el motor del proceso de transformación.

Hay que pensar en instituciones nuevas para dar una salida virtuosa a la articulación de los intereses empresariales, los de los movimientos sociales, de la sociedad civil, la participación democrática y la autonomía estatal. Surgen así interrogantes que deben guiar una reflexión urgente. Por ejemplo: ¿es posible reeditar un consejo económico y social como espacio de articulación de estos intereses?

Si bien es difícil anticipar cuál sería la forma institucional más adecuada para encauzar las energías emancipadoras, es un tema cuya importancia no debería dejar que la dinámica cotidiana hiciera pos-

---

20 Aunque conviene no olvidar que el rol que mecanismos de este tipo tuvieron, a lo largo de la historia, en el salto al desarrollo (por ejemplo, en la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la República Popular China, Japón, incluso en el occidente desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial).

poner *sine die*. En tal sentido, los procesos más fecundos de la experiencia pasada apuntaron a las reformas constitucionales.

#### b. La tensión entre lo técnico y lo político

La tensión entre lógica técnica y lógica política no deja de ser un problema para repensar en las actuales circunstancias. Obviamente no estamos promoviendo una visión instrumental de la política, entendida como espacio cuya función es la de reunir poder para que los técnicos puedan desplegar políticas públicas hacia el desarrollo. En su lugar, apostamos a la supremacía de la política como espacio de conducción de todo el proceso social.

La historia argentina y latinoamericana ha mostrado que el énfasis técnico de los proyectos desarrollistas –producto de la desconfianza de la supuesta irracionalidad de las demandas populares– originó una debilidad política que, más temprano que tarde desembocó en el abrupto fin de ese proyecto. Actualmente es claro que solo un fuerte proceso de legitimación podrá defender el proceso de cambio ante los sectores más poderosos del capital que ven afectados sus intereses. Para decirlo de forma directa: se trata de domesticar al capital por la vía de la movilización social.

Debe tenerse claro que lo dicho en el párrafo anterior es difícil de combinar con una burocracia profesionalizada sujeta a una actividad racional, pues ella tiende a involucrarse en las decisiones políticas. Este involucramiento, eventualmente, puede incrementar la productividad estatal, pero, sin duda, baja la intensidad democrática y limita la legitimación de los procesos de cambio.

#### c. Las propuestas relativas al patrón de gestión

La preeminencia de lo político no desmerece la importancia de la esfera administrativa. Qué duda puede haber sobre ello, si no han sido pocas las políticas que se han frustrado por mal diseño y deficiente planificación, debido a fricciones en el decurso de la gestión, o directamente, por incapacidad del aparato administrativo. Esto es necesario remarcarlo pues ha habido momentos en que los gobiernos nacional-populares no le han dado al tema la importancia que merece. En síntesis: si bien subordinado a las definiciones más generales de gestión pública, el ámbito administrativo es un espacio importante a la hora de pensar la acción del Estado.

Para este registro de la organización estatal la solución no puede ser tomar los supuestos de la NGP, sino que será necesario superar los problemas de la burocracia a partir del enfoque *neweberiano democratizado* que se basa en los siguientes puntos:<sup>21</sup>

- Conducción a partir de valores compartidos como un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública (por oposición a visiones unidireccionalmente fiscalistas o tecnocráticas).
- Equilibrio entre la participación ciudadana, lo técnico y lo político-institucional, con preeminencia de este último, encargado de una metagobernanza (por oposición tanto a la centralidad del mercado, a la dominación burocrática y al oenegeismo).
- Singularidad de cada administración pública: no hay recetas universales, cada país posee un acervo y una cultura estatal propios, que deben respetarse en pos de la organización estatal (por oposición a la

---

21 Se tomaron en cuenta para hacer este punteo de temas trabajos de Felcman (2010) y Larrouquié (2017).

imposición de recetas universales del modelo de la NGP o del modelo burocrático tradicional).

- Búsqueda de un “enfoque solidario” en la forma de gestionar el trabajo en el Estado. Se trata de que la profesionalización del empleo público no se base en las carreras individuales, sino en desarrollos colectivos; entre las competencias a privilegiar se encuentra el mérito social, basado en “el compromiso con los valores de un proyecto de Nación con vocación democrática” (Bernazza y Ronis, 2013: p. 10).

## Reflexiones finales

Con base en tres grandes ejes de análisis –el contexto general, la forma Estado y el patrón de gestión– presentamos las principales características del modelo de gestión nacional-popular.

En la exposición que antecedió no buscamos establecer una causalidad entre estos ejes, sino destacar la fuerte afinidad electiva que se da entre ellos. De esta manera, vimos que el renacido énfasis en la industrialización y el mercado interno, las tareas que se propuso el Estado nacional-popular y el “estilo” de gestión pública que acompañó a ese proyecto, no están desconectados del momento y modo en que apareció en la vida pública nacional.

Surgido en los albores del nuevo milenio, tras la profunda crisis de legitimidad originada por el despliegue del proyecto neoliberal, en la Argentina –como en varios países de América Latina– emergió un modo de articulación política que, tomando algunos elementos del siglo anterior, propuso otra relación entre la forma Estado y el patrón de gestión: el Estado nacional-popular.

Nacido en un contexto de hegemonía del capital financiero mundial, pero también de relativa valorización de las *commodities*, el Estado nacional-popu-

lar impulsó una profunda transformación en la concepción estatal, es decir, de la forma de Estado y el patrón de gestión. Las características de su nacimiento –más como una reacción a la ruptura del orden social que como la aplicación de modelos de desarrollo madurados en usinas de pensamiento– implicaron que el giro nacional-popular resolviera sobre la marcha muchos de los problemas que enfrentó. Por tanto, a menudo, recurrió a recetas del pasado, pero resignificándolas. De ahí que podamos encontrar en estos gobiernos una síntesis del neodesarrollismo y del populismo clásico.

Esta estrategia de reconstrucción de la estatalidad originó que muchos de sus críticos vean en ella la continuación del neoliberalismo de finales del siglo XX o, desde otra perspectiva, el retorno de los populismos de mitad del siglo pasado. El modelo conceptual que soporta la indagación que desarrollamos muestra que esa reducción al pasado es limitada.

Si bien el Estado nacional-popular retomó parcialmente elementos, herramientas y dispositivos desarrollados en diferentes momentos del siglo XX – como no podía ser de otra manera–, para sostenerse por más de una década con resultados electorales, fiscales y económicos bastante exitosos, va de suyo que debió aproximar sus desarrollos conceptuales y tecnologías de gestión a las características de la sociedad posindustrial.

Pero más allá de los logros –y en ocasiones déficits– del Estado nacional-popular que detallamos más arriba, la relativa imprevisibilidad de su surgimiento originó una escasa reflexión sobre el modelo de gestión pública que mejor se adapta a esta forma de Estado.

Teniendo en cuenta esa ausencia de reflexión experta sobre el tema, hemos querido ir más allá del análisis del período 2003-2015 que, por otra parte, hemos intentado en otros textos (Cao, Laguado y Rey, 2016), para movernos en clave propositiva. En otras palabras, retomando algunos casos virtuosos y mucha información surgida de la propia experiencia de los autores en la función

pública, nos planteamos desarrollar una serie de propuestas para la gestión pública nacional-popular o, como la denominamos, para la construcción de una “burocracia democratizada”.

Con el concepto de *burocracia democratizada* quisimos destacar la importancia de las estructuras burocráticas despersonalizadas y guardianas de la norma que se suelen asociar al modelo weberiano de gestión, pero resaltando la necesidad de romper su aislamiento típico-ideal del mundo político y social.

De allí que una primera afirmación fuerte fue destacar que la burocracia es un sujeto político. Se trata, en este caso, no solo de invertir la afirmación del sentido común académico –enquistado usualmente en las usinas de pensamiento y consultoras neoliberales– que suele denostar de la influencia de la política en la administración pública, ejemplificada en el país bajo la figura de “la grasa militante” que habita el Estado, sino también de revalorizar el sentido de lo político en una sociedad.

Lo político –o su concreción práctica, la lucha política– es la manera en que una sociedad define sus destinos. Esta es una larga discusión que fatiga páginas de la filosofía política, pero basta a nuestros propósitos afirmar que renunciar a la política implica ceder todo el poder a los tecnócratas y a quienes los suelen formar: los poderes fácticos.

En la práctica se trata de considerar la burocracia como un aliado de los proyectos populares de transformación de la sociedad, manteniendo sus componentes técnicos –de raíz weberiana–, pero enfatizando sus valores de compromiso con lo público, el bien común y el apoyo a los más desfavorecidos –el componente misional–. Se trata pues, de otra inversión. El burócrata no es el enemigo del Estado –como suelen interpretar los gobiernos neoliberales–, sino su instrumento por excelencia. ¿Cómo se debe dar esa alianza? ¿Implica una cooptación de sindicatos? Es imposible responder fuera de la coyuntura a esos interrogantes. Lo que nos lleva a otro tema central: la contingencia.

La contingencia implica que, en un contexto de revalorizada importancia de la política se destaca, más que respuestas preconcebidas, la capacidad de responder políticamente –es decir, en términos de acumulación de poder– a los distintos desafíos de la gestión pública.

Sin duda, la capacidad de responder a la contingencia implica cierta flexibilidad de las estructuras estatales. A lo largo del trabajo hemos expuesto la crítica a la noción de flexibilidad que alimenta la NGP, especialmente en lo relacionado con la disgregación de la acción estatal. Es en ese marco que los valores misionales y una fuerte conducción política se tornan necesarios para evitar la dislocación de las estructuras.

Ya se ha mencionado, pero no sobra recalcarlo. Aunque es inevitable cierta tensión entre lo político y lo burocrático, la primacía de lo político no puede redundar en ineficacia de la acción estatal. La necesidad de un Estado activo y potente en cuanto rasgo definitorio del gobierno nacional-popular –el *imperium* del Estado– necesita de la combinación virtuosa de los elementos weberianos –incluyendo rasgos meritocráticos de nuevo tipo– con la vocación política del agente público.

Es en este marco que la capacidad de los cuadros directivos se torna una variable fundamental. No solo la tradicional capacidad de liderazgo y técnica, que se da por descontada, sino también capacidad política de entender el contexto de poder, de negociar, de oír e impulsar iniciativas de diferentes actores sociales, incluyendo a los trabajadores del Estado. La burocracia democratizada debe tener en cuenta todos los aspectos mencionados para lograr un Estado potente: actor estatal como sujeto político, contingencia, cuerpo valorativo, capacidad técnica y cuadros político-administrativos.

Pero, estas dimensiones serían insuficientes si no impactaran en la estructura político-administrativa. Ya hemos mencionado la importancia de mantener los principios organizacionales de carácter weberiano, pero teniendo en cuenta la flexibilidad que puede demandar el tipo de actividad o el entorno.

También hemos mencionado los riesgos de una excesiva flexibilidad y el papel de la conducción política. Sin embargo, un Estado activo que busque promover el desarrollo nacional debe, necesariamente, encontrar alguna manera de planificar su accionar sin quedar constreñido a las decisiones de los técnicos.

En esta lógica, la planificación estratégica-participativa se constituye en una poderosa herramienta de gestión para superar la premura de los desafíos cotidianos con un horizonte que, en última instancia, dé sentido al proyecto de desarrollo.

Se ha señalado en varias ocasiones. No se trata de construir un nuevo modelo cerrado de gestión pública, sino más bien una hoja de ruta. Sin duda es inevitable que esta acumule tensiones solo pasibles de resolverse en el accionar cotidiano. Tensiones que, en nuestro enfoque que rescata la contingencia, no pueden ser resueltas por fuera del quehacer político y la correlación de fuerzas que implique la coyuntura. Pero tampoco pueden ser ignoradas; se trata de asumir el conflicto como un elemento presente en la planificación de la actividad estatal, reconociendo que las capacidades técnicas se potencian con la construcción política, y viceversa.

Esa capacidad de habitar un Estado atravesado por las tensiones que destacamos en este texto –que no dejan de existir por el hecho de ser teóricamente ignoradas, como sucede con la mayoría de los modelos de gestión pública– debe ser una de los rasgos de la burocracia democratizada. En última instancia, vivir en esa relativa incomodidad es una característica de los procesos de cambios. Con el concepto de burocracia democratizada hemos querido caracterizar los desafíos específicos que enfrentan las administraciones públicas en los gobiernos nacional-populares y sugerir algunas propuestas situadas en la tradición latinoamericana.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2011). Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003- 2010. *Revista Aportes*, 29, 113-137.
- Bernazza, C. (2004). Acerca de la participación ciudadana y el protagonismo social. *Subsecretaría de la Función Pública, Provincia de Buenos Aires*. Documentos del Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (IPAP).
- (2011). ¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión. En D. García Delgado y M. Peirano. (Comps.). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Ciccus: IDISA-FLACSO.
- Bernazza, C. y Ronis, M. (2013). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan. *Boletín PEPP*.
- Bresser Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad*.
- Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular. *Realidad Económica*, 260.
- Cao, H. y Laguado, A. (2014). La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. *Revista Reforma y Democracia*.
- Cao, H., Laguado, A. y Rey, M. (2016). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015)*. Buenos Aires: Prometeo Editorial.

- Cao, H. y Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 257. Recuperado de: [http://nuso.org/media/articles/downloads/9.TC\\_Cao\\_258.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/9.TC_Cao_258.pdf)
- Castellani, A. (2009). *Estado y grandes empresarios en la Argentina de la postconvertibilidad. Cuestiones de Sociología*, 5-6, 223-234. Recuperado de: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4059/pr.4059.pdf)
- Chibber, V. (2008). ¿Revivir el Estado desarrollista? El mito de la “burguesía nacional”. *DAAPGE*, 11. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-37272008000200001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272008000200001)
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) (2010). La macroeconomía después de la convertibilidad. *CENDA*.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Pensar el estado y la sociedad: desafíos actuales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*.
- Evans, P. y Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*.
- Felcman, I. (2010). Nuevos modelos de gestión pública. *Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires*. Documento de trabajo CIAP.
- Ferrer, A. (2007). Globalización, desarrollo y densidad nacional. En G. Vidal y A. Guillén (Comps). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires.

- García Delgado D. (2013). La década ganada. Provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos progresistas del Cono Sur 2002-2013. *NUSO-Friedrich Ebert Stiftung*. Documento de trabajo.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila Editores.
- Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *e-l@tina. Revista Electrónica de Estudios latinoamericanos*, 10(39), 5-33. Recuperado de: <http://iealc.socials.uba.ar/publicaciones/e-latina/>
- Iacoviello, M. y Llano, M. (2017). Confianza mata mérito: el impacto de la concentración de poder presidencial en la gestión de recursos humanos en el Estado argentino. *Temas y Debates*, 33, 91-105.
- Laguado, A. (2012). Desarrollismo y neodesarrollismo. Un análisis político. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*.
- Larrouquié, D. (2017). ¿Existe el Estado neweberiano en América Latina? *Apuntes*.
- Lukes, S. (2007). *El poder: un enfoque radical*. Madrid, Siglo XXI.
- Mann, M. (1991). El poder autónomo del Estado: orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*.
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario*. Buenos Aires: MDS.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

- Merklen, D. (2004). Sobre la base territorial, la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio*, 6(16), 46-53.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización. La teoría de la política de la gestión*. Barcelona: Ariel.
- Notcheff, H. (1994). Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina. En D. Azpiazu y H. Nochteff. *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política*. Buenos Aires: Norma-FLACSO.
- O'Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- (2007). Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olson, M. (1992). *La Lógica de la Acción Colectiva*. México: Limusa-Grupo Noriega Editores.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, 11, 11-56.
- Pierre, J. (2004). ¿“Poder para”... o “poder sobre”?: repensando la fuerza del Estado. Ponencia llevada a cabo en el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). Madrid, España.
- Prats i Catalá, J. (1998). *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*. Colección de Documentos. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*.
- (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas. *Revista Estado y políticas públicas*.
- Rosanvallon, P. (2012.) *La sociedad de Iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Schröder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Sotelo, J. A. y Laguado Duca, A. (2018). Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros. Ponencia llevada a cabo en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.
- (2019). Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros. En *Más y Mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional* (pp. 81-102). Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/mas-y-mejor-estado/>
- Vargas Llosa, M. (1994). *Desafíos a la libertad*. Santillana: Buenos Aires.