

# PROYECTO NEOLIBERAL Y RESISTENCIA ESTATAL

## *Tensiones y conflictos en el escenario de la Administración Pública*

Por Claudia Bernazza

### **Presentación**

Uno de los libros más conocidos de Celso Furtado se titula “*La fantasía organizada*”<sup>1</sup>. Más allá de su valor documental como retrato de una época, el nombre del ensayo me parece un enorme acierto del autor. Los Estados, cuando son conducidos por fuerzas populares, son el escenario donde se dirimen las expectativas de un pueblo respecto de su futuro. El Estado, además de responder a las definiciones más clásicas de la sociología y particularmente del marxismo, también convoca nuestras utopías, de allí que sus instituciones puedan percibirse como una “fantasía organizada”.

Nos interesa partir de este punto para observar el fin último y la direccionalidad de las acciones públicas. Queremos revisar qué modelo de sociedad y qué tipo de economía se proponen desde organismos y programas estatales o, dicho de otro modo, analizar cómo impactan las políticas públicas en la configuración y concreción de un tipo específico de desarrollo. Para este análisis, nos centraremos en la actuación del poder Ejecutivo, en la convicción de que allí se observa con claridad el rol asignado al Estado en cada etapa.

El período de gobierno que se inicia en la Argentina con la asunción de Mauricio Macri en diciembre del año 2015 está dejando huellas claras respecto del modelo social y económico que se impulsa. Respecto del período anterior, se observa un viraje significativo en los valores, convicciones e intereses que se expresan, aún cuando las leyes orgánicas de las instituciones hayan permanecido inalterables. Este capítulo pretende dar cuenta de estas “huellas”, rastreando las concepciones y consecuencias materiales de las acciones de gobierno.

El resultado de esta indagación nos aleja de quienes aducen que el elenco gubernamental del período 2015-2019 se caracteriza por su desconocimiento de lo público, justificando la debilidad de sus actos de gobierno en esta hipótesis. Si bien coincidimos en que muchos problemas de gestión encuentran su origen en la inexperiencia y escaso conocimiento de la naturaleza del Estado de los nuevos funcionarios, creemos que el proyecto que se hizo del poder a fines del 2015 es contundente en sus principios y eficaz en el logro

---

<sup>1</sup> Furtado, C. (1988) [1985]. *La fantasía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.

de sus objetivos. Aún cuando el gobierno macrista regala a cada paso muestras de un desconocimiento instrumental, sabe ejercer el poder y lo ejerce.

Esta afirmación nos lleva a iniciar este capítulo con una reflexión sobre la relación entre el poder y las instituciones. Posteriormente, presentaremos un conjunto de transformaciones institucionales que consideramos significativas por su capacidad de revelar el proyecto económico y social que se pretende instaurar en esta etapa. El tema del desconocimiento instrumental pasará, por las razones expuestas, a un segundo plano.

## 1. El poder y las instituciones

Los estudios sobre el Estado y la Administración Pública están atravesados, desde hace décadas, por un debate acerca de la capacidad de las instituciones para transformar culturas y realidades. Nos preguntamos, en cientos de artículos, si los dispositivos institucionales son capaces de incidir en la estructura social y en el modelo de desarrollo. Los enfoques institucionalistas y neoinstitucionalistas son claros en este ítem: las instituciones producen transformaciones sociales y, por lo tanto, producen sujetos, incidiendo fuertemente en el sistema económico-social. En sus últimos trabajos, Carlos Vilas recorre y refuta esta perspectiva:

La evidencia aportada por estas experiencias y el balance insatisfactorio de las reformas del “Consenso de Washington” y su hipótesis del estado mínimo contribuyeron a dar vigor a la nueva economía institucional, también denominada institucionalismo de la elección racional o, más brevemente, neoinstitucionalismo. Es ésta una corriente originada en el ámbito del análisis organizacional, que venía abriéndose camino como una variante de la teoría neoclásica desde la década de 1960 y que habría de adquirir importante refuerzo con la adjudicación del premio Nobel de economía a R. H. Coase y posteriormente a Douglass North (2002: 6).

Continúa Vilas:

Al igual que la teoría neoclásica que lo inspira, el neoinstitucionalismo asume a la firma de negocios como el paradigma de organización racional, pero a diferencia de aquélla, enfoca a la firma como una estructura de gestión (*governance structure*, en términos de Williamson) más que como una función de producción. De esta manera la empresa capitalista deviene referente teórico de la racionalidad y eficiencia del desempeño efectivo de cualquier otra organización y, por lo tanto, también del estado (2002: 7).

Finalmente, Vilas se ocupa de dar por tierra con estas elucubraciones:

El neoinstitucionalismo supone la igual capacidad de los individuos para formar instituciones con independencia de su acceso desigual a recursos de poder (económicos, coactivos, simbólicos, o de otra índole). El código teórico que el neoinstitucionalismo comparte con la ortodoxia neoclásica le impide ver que las

“recompensas” que los individuos obtienen de sus transacciones no derivan de la titularidad de derechos abstractos, sino de la apropiación de factores de producción y de cambio. (...) Demuestran asimismo una extravagante despreocupación por el desempeño efectivo de las estructuras y procesos económicos. En regiones del mundo en las que los niveles de desigualdad social y económica son más que evidentes por su magnitud y persistencia, y en las que la persistencia de esas desigualdades suele estar asociada al desempeño de las instituciones públicas tanto como a la dinámica propia de una economía de mercado, el supuesto resulta, para decir lo menos, extravagante (2002: 11).

La pregunta que intentamos responder antes de entrar en tema, en línea con la producción teórica de Michael Foucault<sup>2</sup>, refiere a si las instituciones generan capacidad y, por lo tanto, generan poder, o si es el poder el que genera instituciones tan fuertes o tan endebles como su propia duración. Quienes nos dedicamos a pensar y hacer política en América Latina experimentamos cotidianamente la centralidad del poder que subyace bajo el ropaje de las instituciones. Si en Europa o los países centrales, el modelo social y económico pareciera no estar en debate (el *Brexit*, los barrios periféricos de París, la inmigración asiática y subsahariana que busca las rutas de Baviera parecieran indicar lo contrario), en nuestros países es un debate vigente y gravitante.

La presentación que realizaremos partirá, entonces, de esta certeza: el poder configura y modela las instituciones. Las formas institucionales tienen fecha de vencimiento, la que coincide con la del poder que les dio origen. Este fenómeno se observa en casos en apariencia disímiles, independientemente de lo que digan las normas consagradas en leyes y constituciones.

El gobierno de Mauricio Macri es pródigo en ejemplos que reafirman esta hipótesis. Por este motivo, recorreremos la trama de la Administración Pública Nacional a partir de su asunción, una cantera pródiga en pistas e indicadores que avalan estos comentarios. Cuando resulte oportuno, aludiremos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires o a la Administración de la Provincia de Buenos Aires, dado que responden al mismo centro de poder y al mismo modelo.

## **2. Un proyecto contundente**

Quienes hemos llevado adelante trámites que se gestionan vía expediente en nuestras administraciones, tanto en nuestra calidad de funcionarios/as como de ciudadanos/as, sabemos que es mejor “conocer a alguien” o tocar resortes de poder que puedan impulsarlo.

---

<sup>2</sup> “Hasta ese momento me parece que aceptaba la concepción tradicional del poder, el poder como mecanismo esencialmente jurídico, lo que dice la ley, lo que prohíbe, lo que dice no, con toda una letanía de efectos negativos: exclusión, rechazo, barrera, negaciones, ocultaciones, etc. Ahora bien, considero inadecuada esta concepción. (...) El caso de la penalidad me convenció de que el análisis no debía hacerse en términos de derecho precisamente, sino en términos de tecnología, en términos de táctica y de estrategia, y es esta sustitución de un esquema jurídico y negativo por otro técnico y estratégico lo que he intentado elaborar en *Vigilar y castigar* y utilizar después en la *Historia de la sexualidad*.” M. Foucault en *Microfísica del poder*, 1979.

La sola existencia de una norma de procedimiento administrativo no garantiza ni su celeridad ni su eficacia. La dinámica parece obedecer a otras razones: de hecho, cuando se modifica el *status rol* de la persona o entidad tramitante, esto se manifiesta inmediatamente en la aceleración o desaceleración de las actuaciones. Esto no debe sorprendernos. Responde a lo expresado por los estudios del poder a los que hacíamos referencia. Los mecanismos previstos por nuestras instituciones intentan neutralizar, desde siempre, estos comportamientos. A la luz de los casos que presentaremos, en los que demostraremos la ineficacia de estos contrapesos, debemos profundizar nuestros estudios sobre el Gobierno y la Administración Pública, sobre todo en etapas en las que quienes ascienden al poder se han formado en organizaciones empresariales, más proclives al ejercicio del poder “de hecho”.

El ascenso al gobierno de personas entrenadas en esta forma de ejercer el poder, minimizó la eficacia de los arreglos institucionales preexistentes. A partir de la asunción de Mauricio Macri en Nación y María Eugenia Vidal en la Provincia de Buenos Aires, se produjo una contundente reforma del Estado, pero a diferencia de reformas anteriores, esta sucedió sin rituales ni ceremonias. Lo que oportunamente se configuraba a partir de un conjunto de leyes y medidas de política pública, se produjo a partir de mandatos simples, las más de las veces orales. En la década del '90, las leyes de reforma del Estado que acompañaron el Consenso de Washington, se debatieron y aprobaron en el Congreso de la Nación. Si bien esto respondió a un “clima de época”, no dejó de suceder por las vías constitucionalmente previstas.

En el caso de Macri y Vidal, una reforma del Estado eficaz, contundente y escasamente publicitada sucedió en el mismo momento en que estos gobernantes asumieron su cargo. Es decir, la reforma del Estado fue, y continúa siendo, el conjunto de modificaciones que estos gobernantes deciden y concretan, aún cuando no se respeten las normas previstas para realizarlas. Mandatos constitucionales, arreglos jurídicos, leyes y normas administrativas se caracterizan, en este período, por su *irrelevancia*.

El escenario actual es un escenario fáctico, de hechos, donde lo que se decide desde el centro del poder se vuelve rápidamente acción pública. Si esta acción pública se inscribe en las reglamentaciones y leyes vigentes, el debate público se minimiza; si no las respeta, el debate se acalora. En ambos casos, el resultado final es el mismo: el hecho sucede más allá de su formalización. La temprana designación por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) de miembros de la Corte Suprema de Justicia entregó una primera señal sobre los comportamientos institucionales de la nueva gestión, aunque en aquella oportunidad se tuvo el cuidado de firmar un DNU como forma de tranquilizar a los defensores de las instituciones. En los pliegues del Estado menos conocidos, en sus tramitaciones cotidianas, el panorama es más desalentador.

### **3. Capacidades estatales en la Era Macri**

Para recorrer las reformas llevadas a cabo en la Administración Pública, utilizaremos indicadores seleccionados de la Guía *Evaluando en clave pública*, publicada en el año 2015

por el Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Estos indicadores, redefinidos parcialmente a partir de las observaciones, son:

- **Proyecto de Gobierno.**
- **Diseño estructural.**
- **Procedimientos de trabajo**, en el que revisaremos especialmente Presencia de ONG y consultoras.
- **Relación de Empleo Público**, en el que también daremos cuenta del rol asignado a ONG y consultoras, así como a formas contractuales precarizadas o fuera de convenio. En este apartado, dedicaremos algunos párrafos a la percepción de la nueva configuración estatal por parte de los trabajadores/as públicos/as.
- **Gobierno Abierto.** Tendremos en cuenta, en este ítem, los enfoques que se postulan *vis a vis* las realidades que se observan tanto en la APN como en la APP.

A continuación, presentaremos ejemplos y situaciones enmarcadas en estas categorías<sup>3</sup>.

### 3.1. ¿Hay proyecto de gobierno?

Los gobiernos y el aparato público cuentan con mayor capacidad cuando cuentan con una clara direccionalidad, a la que Carlos Matus define como *proyecto de gobierno*<sup>4</sup>. Esta capacidad no refiere a la existencia de un documento público del proyecto, sino a la contundencia de los objetivos que se persiguen y la capacidad de materializarlos. Respecto de este indicador, creemos que el gobierno de Mauricio Macri cuenta con una capacidad inusitada, dado el alineamiento de los objetivos de su gobierno con los intereses de empresas transnacionales y el proyecto hemisférico de los Estados Unidos. Para estos actores, los Estados nacionales son una suerte de anacronismo, y si aún no fueron reemplazados en sus funciones por agencias autónomas, es por el rol que aún juegan en el concierto internacional, como función externa, y por su capacidad de disciplinar las fuerzas del mercado, como función doméstica.

Los centros de poder postulan, tanto en acuerdos internacionales como en los hechos, que el Estado debe retirarse de los roles que puede asumir el mercado. En como la salud, la educación o la seguridad, que han sido orientadas y gestionadas históricamente por los Estados, la operación es sutilmente diferente. Dado el consenso social alrededor del rol estatal en estas materias, lo que se postula es la penetración de estas políticas por parte de agentes del mercado, por la vía de contratación de ONG, consultoras o empresas proveedoras de bienes y servicios.

---

<sup>3</sup> Los resultados preliminares de estas indagaciones, para el caso de la provincia de Buenos Aires, se presentan en el artículo titulado: (2019). *Situación institucional de la provincia de Buenos Aires. Debilidades y fortalezas de su configuración histórica. Problemas emergentes de su configuración actual*. Buenos Aires: UNAJ.

<sup>4</sup> Bernazza, Longo, Comotto, 2015.

### 3.2. El diseño estructural

Las administraciones públicas de nuestro país responden a preceptos y normas del modelo continental europeo. Por vía de leyes orgánicas y/o actos administrativos de primer nivel (decretos), las administraciones respetan una estructura piramidal. Esta organización jerárquico vertical supone funciones decisorias en su vértice superior, un procesamiento tecno-administrativo en sus niveles intermedios y una tarea operativa en su base.

Hace tiempo que las administraciones públicas ensayan formas organizativas novedosas, para responder más cabalmente a coordinaciones situadas y dinámicas y a la participación social en la toma de decisiones<sup>5</sup>. Se propuso y se continúan proponiendo entidades con direcciones colegiadas, con participación gremial o social (INTA<sup>6</sup>, CONICET<sup>7</sup> a nivel nacional, IOMA<sup>8</sup> e IPAP<sup>9</sup> en la Provincia de Buenos Aires). También se han probado y continúan vigentes orgánicas interestatales (Mercado Central, CEAMSE<sup>10</sup>), agencias, empresas públicas, sociedades mixtas<sup>11</sup>, desplegando un amplio abanico de posibilidades<sup>12</sup>. Por esta razón, en nuestras administraciones conviven formatos clásicos con formatos novedosos, que postulan, generalmente, una descentralización o desconcentración del poder.

Pero la novedad de este tiempo no radica en la preferencia de unos formatos sobre otros: la novedad refiere a la estructuración “de hecho” de la organización administrativa pública. Sin apelar a la firma de ningún decreto, se asignan responsabilidades de constitución y coordinación de equipos a personas que son presentadas como “coordinadores” frente a agentes públicos inscriptos en convenios y/o relaciones de empleo encuadrados en estructuras organizativas formales. Estos coordinadores “de hecho” suelen estar contratados a través de la figura de locación de servicios (facturando honorarios) con una dinámica recurrente: su reemplazo opera también de hecho, y en forma imprevista.

En esta materia, a nivel nacional, el ministerio de Modernización juega un rol central. De allí parten a las diferentes reparticiones (incluso, a través de la firma de convenios, a las universidades nacionales), los “minions”. Los trabajadores públicos utilizan este apodo para referirse a los equipos enviados desde Modernización con la expresa instrucción de disminuir estructuras y planteles de personal en nombre de una racionalidad universal. En entrevistas a funcionarios intermedios, aparece la reducción del 20 por ciento –tanto del plantel como de unidades estructurales– como recomendación recurrente. Si este pedido de reducción se justifica en la necesidad de alinear planteles, estructuras y programas, llama la atención que se proponga el mismo porcentaje en todos los casos consultados.

---

<sup>5</sup> Subsecretaría de la Gestión Pública (2007). *Guía de tipos estructurales especiales*.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

<sup>7</sup> Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

<sup>8</sup> Instituto de Obra Médico Asistencial.

<sup>9</sup> Instituto Provincial de la Administración Pública.

<sup>10</sup> Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad del Estado.

<sup>11</sup> Una enumeración más precisa de los formatos empresariales públicos puede encontrarse en *Estado y empresas públicas en la Provincia de Buenos Aires*, 2005.

<sup>12</sup> Estas orgánicas, que responden a diferentes modelos y roles estatales, están descriptas en *Guía de tipos estructurales especiales*, op. cit.

Las coordinaciones de facto, las reducciones homogéneas, el desconocimiento de las estructuras orgánicas aprobadas por vía reglamentaria, no son un accidente. Una organización sin respaldo administrativo es la organización a la que este gobierno aspira, dado que la considera más adecuada en un mundo de flexibilidades.

Finalmente, en esta materia, corresponde realizar un señalamiento adicional: en la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Ministerios ha sufrido cinco modificaciones entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017, a través de las leyes 14.803, 14.805, 14.832, 14.853 y 14.989. A estos cambios, se suma el dictado de tres decretos de modificación de aperturas por año y por jurisdicción<sup>13</sup>. Existen casos de oficinas que fueron llevadas de un ministerio a otro, para regresarlas luego a la cartera de origen. Esta dinámica esmerila ánimos y procesos de trabajo, restando capacidad y eficacia. Nos preguntamos si no es este, finalmente, el objetivo perseguido con estas modificaciones.

### **3.3. Procedimientos de trabajo**

Esta organización flexible e informal permite una creciente presencia de ONG y consultoras en oficinas públicas. Tanto en la provisión de servicios como en la formación docente, por citar algunos ejemplos, se apela a estas figuras para trasladar “el espíritu empresarial” al ámbito público.

Para facilitar esta presencia, se ha dado por tierra con la política de compras públicas que priorizaba la contratación de universidades y monotributistas sociales. De hecho, las asistencias técnicas provistas por numerosas universidades nacionales fueron discontinuadas y puestas bajo sospecha. Apelando a su saber experto, las compras y contrataciones se redireccionaron a fundaciones o consultoras cuyos socios fundadores o principales clientes son bancos privados y empresas de medios<sup>14</sup>. En Provincia de Buenos Aires, se modificaron normas de contabilidad para que pudieran actuar proveedores de extraña jurisdicción (CABA). En el caso del GDEBA (el *software* para la gestión de trámites), se anuncia como un logro la cesión gratuita por parte del Gobierno de CABA, sin hacer mención a que el mantenimiento y la adaptación del *software* se contrata en forma directa con la empresa desarrolladora (Everis S.A.). La pérdida de soberanía tecnológica o la falta de confidencialidad de los datos no forma parte de las preocupaciones de quienes están a cargo de estas políticas.

### **3.4. La relación de empleo público**

Respecto del empleo público, observamos un traslado directo de las concepciones empresariales a las políticas de personal. La flexibilización laboral se aplica en los

---

<sup>13</sup> Ver *Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015-2018*. Observatorio del Estado Provincial, 2018.

<sup>14</sup> En el caso de la formación docente, es llamativa la actuación de las ONG *Muy Bien 10* y *Aprendé x Argentina*, cuyos principales socios son bancos privados y empresas de medios.

organismos públicos a partir de la hipótesis del “exceso” de derechos. Esta hipótesis se vio fortalecida por una temprana alusión a los “ñoquis”, trabajadores públicos sin funciones o poco afectos al trabajo. En una Administración Pública donde conviven desde hace décadas numerosas modalidades de empleo, y en un clima de sospecha respecto de sus agentes, se procedió al despido masivo de trabajadores con contratos a término y se optó, en las nuevas contrataciones, por modalidades propias de la flexibilización laboral.

Los viejos estatutos son denostados por su reglamentarismo excesivo, mientras que los convenios colectivos, consagrados por normas de rango constitucional, se debilitan y reducen a agendas salariales. La locación de servicios dejó de ser percibida como un formato no recomendable, y pasó, en los hechos, a ser la modalidad de contratación dominante. En el año 2006, el Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) recomendó abandonar progresivamente estas formas contractuales<sup>15</sup>. Hoy, la gestión de personal, tanto a nivel nacional como en numerosas jurisdicciones, está recorriendo el camino inverso.

En este escenario, se observan diferentes estrategias de resistencia de los/las agentes estatales: pedido de licencias o traslados, realización de tareas por iniciativa propia, afiliación gremial y participación en planes de lucha, entre otras<sup>16</sup>.

### **3.5. Gobierno Abierto**

El enfoque conocido como *nueva gerencia pública* provee los argumentos de respaldo a este modelo. Este enfoque asigna una importancia central a las nuevas tecnologías, las que confluyen en una propuesta conocida como *Gobierno Abierto*. Las páginas institucionales y la gestión de redes son, para esta propuesta, una herramienta central de contacto con el ciudadano/a, el que se comunica a título personal y en forma directa, sin intermediarios, con quien gobierna.

Los diseños amigables contrastan con la pobreza de la información brindada y la interrupción de series estadísticas. Del mismo modo, los montos de las contrataciones, tanto de funcionarios como de consultoras, no forman parte de esta “apertura” de datos<sup>17</sup>.

## **4. Resistencias en el escenario de lo público**

Lo descripto hasta aquí reafirma nuestra hipótesis inicial: en la era Macri, la gestión transita el camino de los hechos, y las normas previstas no tienen capacidad para detener su cauce. Esta ausencia de diques de contención a la voluntad política ha configurado un escenario de

---

<sup>15</sup> *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. COFEFUP, 2006.

<sup>16</sup> Observatorio del Estado (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública*.

<sup>17</sup> Véase Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno Abierto II. Ley de Acceso a la información pública; Gobierno y administración nacional 2015-2017. Presentación*. Véase también: Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno Abierto: posición pública y realidad en la provincia de Buenos Aires*.



resistencias y luchas que debemos inscribir en este contexto. Los comportamientos de los equipos de gestión, tanto individuales como colectivos, no necesariamente se inscriben en los cauces previstos. Son, creemos, las respuestas posibles y creativas que emergen de trabajadores/as en resistencia.

En los pliegues institucionales se preservan memorias e identidades. A partir del reconocimiento de esta identidad, se gestan luchas y respuestas creativas. Los/as trabajadores/as estatales observan con estupor el derrumbe de la administración. Muchos/as de ellos/as expresaron su malestar con la gestión anterior votando abiertamente la propuesta de Cambiemos: de hecho, entre los y las docentes de la Provincia de Buenos Aires, el tándem Macri-Vidal cosechó un significativo número de votos. Pero la ola de despidos y el cambio abrupto de las reglas de juego están provocando un malestar mayor. Los/las trabajadores/as asisten con estupor a la fragilidad de los programas y organismos públicos, los que se derrumban ante sus ojos como un castillo de naipes. Entre los capítulos más oscuros de este fenómeno, debe contabilizarse la muerte por negligencia<sup>18</sup> y el suicidio de trabajadores despedidos, incluso en su lugar de trabajo<sup>19</sup>. A esta tragedia social se suma un sinnúmero de pedidos de licencia, trabajadores sin tarea asignada, cambios permanentes en los organigramas y desplazamientos inconsultos, entre otros episodios que han denunciado, oportunamente, los gremios del sector<sup>20</sup>.

Estos/as trabajadores/as, cuyo entrenamiento tuvo origen en el entramado estatal, son testigos directos de las transformaciones operadas y de la magnitud del derrumbe institucional. Desarrolladores de *software* público son relegados por grandes empresas, formadores docentes son desplazados por consultores que invitan al *coaching* y la respiración inteligente. El conocimiento de las reglas de juego ha perdido valor. Las clases, los conciertos de orquestas estables y las protestas han ganado la vía pública. Numerosos programas se sostienen por la voluntad -incluso por el financiamiento- de estos trabajadores, los que gestionan, muchas veces, “a escondidas” de sus superiores.

Estos fenómenos producen anticuerpos y reúnen lo que antes actuaba fragmentariamente. Los/as trabajadores/as públicos/as se han reafirmado en un rol colectivo y, desde este lugar, han complejizado el análisis de su situación. En muchos casos, sus preocupaciones encontraron su cauce en la actividad gremial, en otros, se está a la espera de una reconstrucción inminente. Las estrategias de resistencia están construyendo, en definitiva, nuevas capacidades públicas.

---

<sup>18</sup> Véase *Baradel anunció un paro docente para mañana por la explosión en una escuela de Moreno*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/baradel-anuncio-un-paro-docente-para-manana-por-la-explosion-en-una-escuela-de-moreno-nid2158587>

<sup>19</sup> Véase *Suicidio en Agroindustria*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/161686-suicidio-en-agroindustria>. Véase también *El ajuste mata*. Recuperado de <https://www.eldestapeweb.com/el-destape-radio/catalano-un-trabajador-despedido-agroindustria-se-suicidio-ayer-al-ajuste-mata-n58815>

<sup>20</sup> Para profundizar este tema, véase Observatorio del Estado Nacional (2018). *Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública. Segundo semestre; Aspectos organizacionales y de empleo público. Eje 1*. Véase también Observatorio del Estado Provincial (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*.

## Reflexiones finales

El gobierno que asuma la conducción de la Administración Pública en diciembre de 2019, tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires, se encontrará con un panorama inédito. Se habrá perdido densidad administrativa y capacidad de gestión, pero, al mismo tiempo, los trabajadores/as estatales cargarán con las lecciones aprendidas durante esta etapa. Desde este posicionamiento, buscarán participar y garantizar políticas y programas que fortalezcan al Estado como actor clave del desarrollo. Quienes asuman roles de conducción, deberán estar preparados para este desafío. El conocimiento del aparato institucional, de sus reglas y prácticas, así como la habilidad para negociar y acordar, seducir y motivar a este cuerpo de agentes públicos, serán centrales en una etapa crítica.

Al inicio de este capítulo alertamos sobre el poder que debe sostener el funcionamiento de las instituciones. Si las instituciones se configuran con el poder, de lo que se trata es de acumular poder. Desde este enfoque, creemos que urge la formación para la actuación en el juego electoral. Simultáneamente, los cuadros directivos deberán profundizar su conocimiento de lo público y dar la atención necesaria al diseño de estrategias de gestión, para las que resultan claves las habilidades de conformación y motivación de equipos. Estos temas no son patrimonio exclusivo del *New Public Management*. Son temas que también abordan escuelas gremiales y de educación popular, cuyos saberes debemos recuperar y poner en juego<sup>21</sup>.

Nuestro desafío es dotar de capacidad a las fuerzas políticas nacionales, a fin de que adquieran las habilidades y reúnan el poder necesario para representar cabalmente los anhelos y expectativas de un pueblo que está *solo y espera*<sup>22</sup>. Necesitamos estudiar y explicar claramente cómo se configuran esas fuerzas políticas, cómo pueden hacerse del poder y cómo deben ejercerlo. Porque cuando se está en ejercicio del poder, las transformaciones institucionales pueden realizarse en forma sumaria. Este es el aprendizaje que nos deja este tiempo de “empresarios”. Si el poder produce instituciones, este camino puede recorrerse en ambos sentidos con la misma celeridad y eficacia.

---

<sup>21</sup> Sobre este tema, véase Bernazza y de Pascual (2012). *Continuidades y rupturas en la formación para el Gobierno y la Gestión de lo Público*.

<sup>22</sup> Esta *espera social* está magistralmente retratada tanto en el título como en el contenido de la obra cumbre de Raúl Scalabrini Ortiz: *El hombre que está solo y espera* (1933).

## Referencias bibliográficas

Bernazza, C. (2019). *Situación institucional de la provincia de Buenos Aires. Debilidades y fortalezas de su configuración histórica. Problemas emergentes de su configuración actual*. Buenos Aires: UNAJ (en imprenta).

Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. (2015). *Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales*. Buenos Aires. FLACSO. Recuperado de: <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/Evaluando-en-clave-p%C3%BAblica-DT-1-EYPP.pdf>

Bernazza, C. y de Pascual, Ma. C. (2012). *Continuidades y rupturas en la formación para el Gobierno y la Gestión de lo Público*. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/12-trayectoria/32-publicaciones-y-ponencias>

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP). (2006). Comisión de Empleo Público y Carrera. *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*. 3ª Asamblea Ordinaria Anual. Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006. Recuperado de: <http://www.claudiabernazza.com.ar/web/documentos/cofefup.pdf>

Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.

Furtado, C. (1988). *La fantasía organizada*. Buenos Aires: EUDEBA.

Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno Abierto II. Ley de Acceso a la información pública*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GA-II.pdf>

Observatorio del Estado Nacional (2018). *Gobierno y administración nacional 2015-2017. Presentación*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GA-I-Observatorio-Patria-28-7.pdf>

Observatorio del Estado Nacional (2018). *Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública. Segundo semestre*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/encuesta-trabajadores-publicos-2018.pptx>.

Observatorio del Estado Nacional (2018). *Aspectos organizacionales y de empleo público. Eje 1*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/OBSERVATORIO-APN-INFORME-MAYO-1.pdf>

Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015-2018*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Power-total-Provincia-ABREVIADO-7-12.pptx>

Observatorio del Estado Provincial (2018). *Evolución de estructuras provinciales*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/observatorio-estado-provincial/ley-de-ministerios-14989/>

Observatorio del Estado Provincial (2018). *Percepción de la Gestión Vidal de los trabajadores de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Situaci%C3%B3n-de-los-Trabajadores-6-10.pdf>

Observatorio del Estado Provincial (2018). *Gobierno Abierto: posición pública y realidad en la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Gobierno-Abierto-PBA-25-7.pdf>

Scalabrini Ortiz, R. (1933). *El hombre que está solo y espera*. Buenos Aires: Librerías Anaconda. Recuperado de: <http://www.labaldrich.com.ar/wp-content/uploads/2013/05/Scalabrini-Ortiz-Raul-El-Hombre-Que-Esta-Solo-Y-Espera-PDF.pdf>

Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2005). *Estado y empresas públicas en la provincia de Buenos Aires*. Recuperado de: [www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria\\_ssgp/.../documento5\\_estadoempresa.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/.../documento5_estadoempresa.doc)

Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Guía de tipos estructurales especiales*. Recuperado de: [www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/guia\\_tipos\\_estructurales.doc](http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/guia_tipos_estructurales.doc)

Vilas, C. (2002). "La piedra en el zapato". En L. Campos Aragón (Coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación* (pp 13-39). México: Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM - Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/attachments/article/83/LA%20PIEDRA%20EN%20EL%20ZAPATO.pdf>